



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen)

den 3 december 2014*

”Statligt stöd — Elektricitet — Ersättning för ytterligare produktionskostnader — Skyldighet att tillhandahålla en offentlig tjänst i form av produktion av vissa kvantiteter elektricitet från inhemskt kol — Prioriteringsordning — Beslut om att inte göra invändningar — Beslut i vilket stödet förklaras förenligt med den inre marknaden — Talan om ogiltigförklaring — Villkoret personligen berörd — Påtaglig påverkan på konkurrensituationen — Upptagande till sakprövning — Det formella granskningsförfarandet har inte inletts — Betydande svårigheter — Tjänst av allmänt ekonomiskt intresse — Tryggad elförsörjning — Artikel 11.4 i direktiv 2003/54/EG — Fri rörlighet för varor — Miljöskydd — Direktiv 2003/87/EG”

I mål T-57/11,

Castelnou Energía, SL, Madrid (Spanien), inledningsvis företrätt av advokaten E. Garayar Gutiérrez, därefter av advokaterna C. Fernández Vicién, A. Pereda Miquel och C. del Pozo de la Cuadra, därefter av advokaterna C. Fernández Vicién, L. Pérez de Ayala Becerril och D. Antón Vega och slutligen av advokaterna C. Fernández Vicién, L. Pérez de Ayala Becerril och C. Vila Gisbert,

sökande,

med stöd av

Greenpeace-España, Madrid (Spanien), inledningsvis företräd av advokaterna N. Ersbøll, S. Rating och A. Criscuolo, därefter av advokaterna N. Ersbøll och S. Rating,

intervenient,

mot

Europeiska kommissionen, företräd av É. Gippini Fournier och C. Urraca Caviedes, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Spanien, inledningsvis företrätt av J. Rodríguez Cárcamo, därefter av M. Muñoz Pérez och N. Díaz Abad, därefter av N. Díaz Abad och S. Centeno Huerta, och slutligen av A. Rubio González och M. Sampol Pucurull, abogados del Estado,

av

* Rättegångsspråk: spanska.

Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, Oviedo (Spanien), företrätt av advokaterna J. Álvarez de Toledo Saavedra och J. Portomeñe López,

av

E.ON Generación, SL, Santander (Spanien), inledningsvis företrätt av advokaterna E. Sebastián de Erice Malo de Molina och S. Rodríguez Bajón, därefter av advokaten S. Rodríguez Bajón,

av

Comunidad Autónoma de Castilla y León, inledningsvis företrädd av K. Desai, solicitor, och advokaterna S. Ciscal de Ugarte och M. Peristeraki, därefter av advokaten S. Ciscal de Ugarte,

och av

Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión), Madrid (Spanien), inledningsvis företrädd av K. Desai, solicitor, och advokaterna S. Ciscal de Ugarte och M. Peristeraki, därefter av advokaterna S. Ciscal de Ugarte och A. Baumann,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut K(2010) 4499 av den 29 september 2010 om statligt stöd N 178/2010, vilket anmälts av Konungariket Spanien, i form av ersättning för en offentlig tjänst knuten till en prioriteringsordning till förmån för kraftverk som använder inhemskt kol,

meddelar

TRIBUNALEN (andra avdelningen),

sammansatt av ordföranden M.E. Martins Ribeiro samt domarna S. Gervasoni (referent) och L. Madise,

justitiesekreterare: förste handläggaren J. Palacio González,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 september 2014,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Genom beslut K(2010) 4499 av den 29 september 2010 om statligt stöd N 178/2010, vilket anmälts av Konungariket Spanien, till förmån för produktion av el från inhemskt kol, (nedan kallat det angripna beslutet) godkände Europeiska kommissionen i huvudsak det stöd som föreskrevs i kungligt dekret nr 134/2010 av den 12 februari 2010 om inrättande av en begränsningsmekanism för att garantera försörjningen och om ändring av kungligt dekret nr 2019/1997 av den 26 december 1997, varigenom marknaden för elproduktion organiseras och regleras (Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro y se modifica el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica, BOE nr 51 av den 27 februari 2010, s. 19123), samt det utkast till ändringar som efter det angripna beslutet ledde till antagandet av kungligt dekret nr 1221/2010 av den

- 1 oktober 2010 om ändring av kungligt dekret nr 134/2010 och om ändring av kungligt dekret nr 2019/1997 av den 26 december 1997, vilket organiserar och reglerar marknaden för elproduktion (Real Decreto 1221/2010, de 1 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 134/2010 y se modifica el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica, BOE nr 239 av den 2 oktober 2010, s. 83983) (nedan kallad den omtvistade åtgärden).
- 2 Den omtvistade åtgärden innebär att de tio kraftverk som identifieras i bilaga II till Real Decreto 134/2010 är skyldiga att skaffa sig så kallat inhemskt kol (av spanskt ursprung), som är dyrare än andra bränslen, och producera vissa kvantiteter elektricitet från detta kol (23,35 TWh per år).
 - 3 För att avhjälpa de svårigheter att få tillträde till dygnsmarknaden för elförsäljning som de gynnade kraftverken stöter på, med hänsyn till det höga priset på det kol som de är tvungna att använda, har det genom den omtvistade åtgärden införts en "prioritetsordning". Prioritetsordningen bygger huvudsakligen på att den elektricitet som produceras av dessa kraftverk företrädesvis ska köpas i stället för elektricitet som produceras av de kraftverk som använder importerat kol, importerad eldningsolja eller naturgas och av kraftverk som driver kombikraftverk, vars elektricitet dras tillbaka från dygnsmarknaden för energi för att säkerställa försäljningen på denna marknad av de kvantiteter elektricitet som produceras av de gynnade kraftverken från inhemskt kol.
 - 4 Ägarna till de gynnade kraftverken beviljas ersättning som motsvarar skillnaden mellan de ytterligare produktionskostnader som de har haft och försäljningspriset på dygnsmarknaden för elektricitet. I bilaga II till Real Decreto 134/2010 fastställs metoden för att beräkna denna ersättning samt sättet att fastställa de kvantiteter elektricitet som de gynnade kraftverken ska producera årligen. Prioritetsordningen finansieras genom en statskontrollerad fond. De beräknade årliga utgifterna uppgår till 400 miljoner euro.
 - 5 Det föreskrivs att den omtvistade åtgärden ska upphöra att gälla senast den 31 december 2014.
 - 6 Efter de kontakter som föregick anmälan, vilka inleddes i januari 2010, anmälde Konungariket Spanien formellt den omtvistade åtgärden till kommissionen med stöd av artikel 108.3 FEUF (punkterna 1, 7 och 11 i det angripna beslutet).
 - 7 Efter det att kommissionen hade slagit fast att de skyldigheter som ägarna till de gynnade kraftverken ålades genom den omtvistade åtgärden motsvarade tillhandhållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som motiverades av garantin för en tryggad elförsörjning (punkterna 77–103 i det angripna beslutet), bedömde kommissionen att det förelåg ett statligt stöd, på grund av att det fjärde villkoret som uppställdes i domen av den 24 juli 2003 i målet Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415) inte var uppfyllt (punkterna 104–127 i det angripna beslutet). Detta villkor avsåg metoden för att fastställa storleken på ersättningen för skyldigheten att tillhandahålla en offentlig tjänst. Kommissionen förklarade dock det aktuella stödet förenligt med den inre marknaden, i enlighet med artikel 106.2 FEUF, där det föreskrivs att "[f]öretag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ... ska vara underkastade reglerna i fördragen, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs" (punkterna 128–163 i det angripna beslutet).
 - 8 Kommissionen beslutade således, med stöd av artikel 4.3 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, s. 1), att inte göra några invändningar mot detta statliga stöd.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 9 Sökandebolaget, Castelnou Energía, SL, väckte talan i förevarande mål genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 27 januari 2011.
- 10 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 3 och den 17 mars samt den 13 och den 14 april 2011 ansökte Konungariket Spanien, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, E.ON Generación, SL, Comunidad Autónoma de Castilla y León och Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) om att få intervensera till stöd för kommissionens yrkanden i förevarande mål. Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 3 maj 2011 ansökte Greenpeace-España om att få intervensera till stöd för sökandebolagets yrkanden.
- 11 Sökandebolaget begärde, i förhållande till dessa interventionssökande, konfidentiell behandling av vissa uppgifter i ansökan, repliken och rättelsen till repliken samt av vissa uppgifter i Konungariket Spaniens interventionsinlägga.
- 12 Genom beslut av ordföranden på tribunalens åttonde avdelning den 13 juli 2011 tilläts Konungariket Spanien, Hidroeléctrica del Cantábrico, E.ON Generación, Comunidad Autónoma de Castilla y León och Carbunión att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden. Beslut angående respektive begäran om konfidentiell behandling skulle meddelas senare.
- 13 Konungariket Spanien och Hidroeléctrica del Cantábrico begärde, i förhållande till de andra intervenienterna, konfidentiell behandling av vissa uppgifter i deras respektive interventionsinlägga.
- 14 Genom beslut av den 6 november 2012 tillät ordföranden på tribunalens åttonde avdelning Greenpeace-España att intervensera till stöd för sökandebolagets yrkanden. Beslut angående respektive begäran om konfidentiell behandling skulle meddelas senare.
- 15 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, förordnades referenten att tjänstgöra på andra avdelningen, och målet tilldelades följaktligen denna avdelning.
- 16 Genom beslut av den 9 december 2013 biföll ordföranden på tribunalens andra avdelning varje begäran om konfidentiell behandling som hade framställts, med undantag av sökandebolagets begäran i förhållande till Konungariket Spanien som avsåg vissa maskerade avsnitt i ansökan och i repliken, i dess rättade lydelse. Vid förhandlingen uppgav sökandebolagets företrädare självmant att han avstod från konfidentiell behandling av de uppgifter som han hade begärt skydd för, vilket antecknades i förhandlingsprotokollet.
- 17 Sökandebolaget har yrkat att tribunalen ska
 - förklara att talan kan tas upp till sakprövning,
 - ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta kommissionen och de intervenienter som stöder kommissionens yrkanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 18 Greenpeace-España, som har intervenerat till stöd för sökandebolagets yrkanden, har yrkat att tribunalen ska
 - ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet Greenpeace-Españas rättegångskostnader.

- 19 Kommissionen har, med stöd av Konungariket Spanien, E.ON Generación, Comunidad Autónoma de Castilla y León och Carbunión, yrkat att tribunalen ska
- i första hand avvisa och i andra hand ogilla talan, och
 - förplikta sökandebolaget att ersätta rättegångskostnaderna.
- 20 Hidroeléctrica del Cantábrico har yrkat att tribunalen ska ogilla talan.

Rättslig bedömning

1. *Upptagande till sakprövning*

- 21 Utan att formellt framställa en invändning om rättegångshinder enligt artikel 114 i tribunalens rättegångsregler, har kommissionen, med stöd av Konungariket Spanien, Hidroeléctrica del Cantábrico, E.ON Generación, Comunidad Autónoma de Castilla y León och Carbunión, gjort gällande att förevarande talan inte kan tas upp till sakprövning på grund av att sökandebolaget saknar talerätt.
- 22 Tribunalen erinrar inledningsvis om att enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får "[a]lla fysiska eller juridiska personer ... på de villkor som anges i första och andra styckena väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder".
- 23 I förevarande fall är det angripna beslutet endast riktat till Konungariket Spanien och gäller ett individuellt stöd i den mening som avses i artikel 1 e i förordning nr 659/1999, eftersom stödet har beviljats tio kraftverk som identifieras i bilaga II till Real Decreto 134/2010 (se ovan punkt 2). Eftersom det angripna beslutet har en individuell räckvidd, kan det inte röra sig om en regleringsakt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, vilken avser alla rättsakter med allmän giltighet med undantag för lagstiftningsakter (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 3 april 2014, CFE-CGC France Télécom-Orange/kommissionen, T-2/13, EU:T:2014:226, punkt 28).
- 24 Eftersom det angripna beslutet inte är riktat till sökandebolaget, följer härav att bolagets talan endast kan tas upp till sakprövning om det berörs direkt och personligen av nämnda beslut.
- 25 Enligt fast rättspraxis kan andra rättssubjekt än de som ett beslut är riktat till endast göra gällande att de är personligen berörda om beslutet påverkar dem på grund av vissa för dem utmärkande egenskaper eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer dem från alla andra rättssubjekt, och beslutet därigenom medför att de individualiseras på motsvarande sätt som den som ett sådant beslut är riktat till (dom av den 15 juli 1963, Plaumann/kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, 223, dom av den 19 maj 1993, Cook/kommissionen, C-198/91, EU:C:1993:197, punkt 20, dom av den 15 juni 1993, Matra/kommissionen, C-225/91, EU:C:1993:239, punkt 14, och dom av den 13 december 2005, kommissionen/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, EU:C:2005:761, punkt 33).
- 26 Då förevarande talan rör ett beslut av kommissionen på området för statligt stöd, påpekar tribunalen att en åtskillnad ska göras, i samband med förfarandet för kontroll av statligt stöd, mellan å ena sidan den preliminära granskningen av stöden, vilken inrättats genom artikel 108.3 FEUF och som enbart syftar till att göra det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om huruvida stödåtgärden helt eller delvis är förenlig med den inre marknaden, och å andra sidan den granskningsfas som anges i artikel 108.2 FEUF. Denna granskningsfas syftar till att göra det möjligt för kommissionen att få kunskap om samtliga omständigheter i ärendet och det är först under denna fas som kommissionen enligt fördraget har en skyldighet att ge berörda parter tillfälle att yttra sig (dom

av den 10 juli 2012, Smurfit Kappa Group/kommissionen, T-304/08, REU, EU:T:2012:351, punkt 45; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2008, Tyskland m.fl./Kronofrance, C-75/05 P och C-80/05 P, REG, EU:C:2008:482, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

- 27 Av detta följer att när kommissionen, utan att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF, genom beslut med stöd av artikel 108.3 FEUF fastslår att ett stöd är förenligt med den inre marknaden, kan de personer som åtnjuter dessa processrättsliga skyddsregler endast göra dessa gällande om de har möjlighet att väcka talan mot kommissionens beslut vid unionsdomstolarna. Av dessa skäl kommer unionsdomstolen att pröva en talan om ogiltigförklaring av ett sådant beslut som väckts av en berörd part, i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF, om den som väckt talan gjort detta i syfte att tillvarata de processuella rättigheter som han åtnjuter enligt sistnämnda bestämmelse (dom Smurfit Kappa Group/kommissionen, punkt 26 ovan, EU:T:2012:351, punkt 46; se även dom Tyskland m.fl./Kronofrance, punkt 26 ovan, EU:C:2008:482, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 28 Om sökanden däremot ifrågasätter riktigheten av det beslut som innehåller själva bedömningen av huruvida stödet är förenligt med den inre marknaden, är det inte tillräckligt att sökanden anses vara berörd enligt artikel 108.2 FEUF för att talan ska kunna prövas. Sökanden måste då visa att vederbörande har en särskild ställning i den mening som avses i domen Plaumann/kommissionen, punkt 25 ovan (EU:C:1963:17).
- 29 I förevarande fall är sökandebolaget en berörd part i den mening som avses i artikel 108.2 FEUF, eftersom bolaget – såsom det har hävdats utan att motsägas av vare sig kommissionen eller intervenienterna eller av någon handling i målet – är en direkt konkurrent till de kraftverk som gynnas av den omtvistade åtgärden. Sökandebolaget har dock inte, genom de grunder som det har åberopat till stöd för sin talan, begränsat sig till att ifrågasätta att det, med hänsyn till omständigheterna i förevarande fall, inte inleddes något formellt granskningsförfarande, utan det har även ifrågasatt riktigheten av det beslut som innehåller själva bedömningen av stödet. I det avseendet är parterna oeniga om huruvida sökandebolaget har en särskild ställning som medför att bolaget individualiseras jämfört med de andra berörda aktörerna och huruvida bolaget på grundval av detta kan ifrågasätta riktigheten av den bedömning av det aktuella stödets förenlighet med den inre marknaden som finns i det angripna beslutet, oavsett skyddet för dess processuella rättigheter.
- 30 Tribunalen erinrar om att när en sökande ifrågasätter riktigheten av ett beslut av kommissionen att inte inleda det formella granskningsförfarandet, är enbart den omständigheten att en rättsakt kan ha en viss påverkan på de existerande konkurrensförhållandena på den relevanta marknaden, och att företaget i fråga befinner sig i ett konkurrensförhållande till det företag som rättsakten riktar sig till, i sig inte tillräckligt. Ett företag kan således inte enbart åberopa den omständigheten att det konkurrerar med det stödmottagande företaget utan ska dessutom visa att det befinner sig i en faktisk situation som medför att det individualiseras på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till (dom av den 22 november 2007, Spanien/Lenzing, C-525/04 P, REG, EU:C:2007:698, punkterna 32 och 33, och dom av den 22 december 2008, British Aggregates/kommissionen, C-487/06 P, REG, EU:C:2008:757, punkterna 47 och 48). Så skulle särskilt vara fallet om sökandens ställning på marknaden påtagligt påverkades av det stöd som är föremål för prövning i det aktuella beslutet, varvid denna påtagliga påverkan på sökandens konkurrenssituation särskiljer den från de andra aktörer som påverkas av stödet (se dom Tyskland m.fl./Kronofrance, punkt 26 ovan, EU:C:2008:482, punkt 40 och där angiven rättspraxis; se även, för ett liknande resonemang, dom Smurfit Kappa Group/kommissionen, punkt 26 ovan, EU:T:2012:351, punkt 57).
- 31 Det följer även av fast rättspraxis att bevisen för en påtaglig skada på en konkurrents marknadsställning inte kan begränsas till att det föreligger vissa omständigheter som tyder på en försämring av företagets kommersiella eller ekonomiska prestationsförmåga. Beviljandet av statligt stöd kan nämligen skada en aktörs konkurrenssituation, bland annat genom att det leder till en minskad vinst eller en mindre fördelaktig utveckling än vad som hade varit fallet om ett sådant stöd inte hade beviljats. På samma

sätt kan graden av en sådan skada variera på grundval av ett stort antal omständigheter såsom, bland annat, den relevanta marknadens struktur eller karaktären på det ifrågavarande stödet (dom Spanien/Lenzing, punkt 30 ovan, EU:C:2007:698, punkt 35, och beslut av den 11 januari 2012, Phoenix-Reisen och DRV/kommissionen, T-58/10, EU:T:2012:3, punkt 46). Vidare ankommer det inte på unionsdomstolen, när den prövar frågan om upptagande till sakprövning, att slutgiltigt ta ställning till konkurrensförhållandet mellan en sökande och de som gynnas av de aktuella åtgärderna. Det ankommer i det sammanhanget enbart på sökanden att på ett relevant sätt ange skälen till att det angripna beslutet kan skada dess berättigade intressen genom att dess ställning på den relevanta marknaden påverkas på ett påtagligt sätt (se beslut Phoenix-Reisen och DRV/kommissionen, se ovan, EU:T:2012:3, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

- 32 I förevarande fall har sökandebolaget åberopat uppgifter som gör det möjligt att visa att dess konkurrenssituation påverkas påtagligt av den omtvistade åtgärden, genom att särskilja sökandebolaget från andra aktörer som påverkas av denna åtgärd, eller i vart fall att sökandebolaget befinner sig i en faktisk situation som medför att det individualiseras.
- 33 För det första har sökandebolaget angett att den omständigheten att påverkan på dess konkurrenssituation är större än för de flesta andra kombikraftverk berodde på det speciellt geografiska läget för dess kraftverk. Detta kraftverk är nämligen beläget i regionen Aragonien (Spanien), en region som inte bara präglas av överkapacitet, utan som dessutom är den region där det största kraftverk som gynnas av den omtvistade åtgärden (Teruel) är etablerat, vilket har till uppgift att producera mer än en fjärdedel av den kvantitet elektricitet som ska produceras från inhemskt kol (se tabellen i punkt 62 i det angripna beslutet).
- 34 Sökandebolaget har lagt fram uppgifter som bekräftar detta påstående. Bolaget har, i repliken och i sina yttranden över inlagorna från dem som har intervenerat till stöd för kommissionens yrkanden, nämligen redovisat procentsatserna för den elektricitet som producerats av kombikraftverk och som drogs tillbaka från dygnsmarknaden under juni månad år 2011 till följd av genomförandet av den omtvistade åtgärden. Tribunalen vill i detta avseende precisera, såsom kommissionen för övrigt framhöll beträffande de uppgifter som lades fram av flera intervenienter, att dessa uppgifter, vilka hänför sig till tiden efter antagandet av det angripna beslutet och efter det att talan hade väckts, kan beaktas för att pröva huruvida förevarande talan kan tas upp till sakprövning. Även om frågan huruvida en talan kan tas upp till sakprövning ska bedömas vid den tidpunkt då talan väcktes, förutsätter nämligen det särskilda villkoret för upptagande till sakprövning, som avser att konkurrenssituationen ska ha påverkats påtagligt av en stödåtgärd som ännu inte har genomförts, en framåtblickande analys, vilken kan bekräftas av uppgifter som hänför sig till tiden efter denna tidpunkt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 oktober 2004, Lenzing/kommissionen, T-36/99, REG, EU:T:2004:312, punkt 87, och dom av den 20 september 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/kommissionen, T-375/03, EU:T:2007:293, punkt 60). Eftersom den omtvistade åtgärden i förevarande fall genomfördes i februari 2011, kan sökandebolaget inte klandras för att det inte lämnade sådana uppgifter i sin ansökan, vilken ingavs den 27 januari 2011. Det ska vidare påpekas att kommissionen och Konungariket Spanien, vilka underrättades om de aktuella procentsatserna efter avslaget på begäran om konfidentiell behandling av dessa, inte på något sätt har försökt att visa att dessa procentsatser är felaktiga, fastän de hade möjlighet att göra det, vad beträffar de procentsatser som sökandebolaget uppgav hade beräknats utifrån uppgifter som offentliggjordes av systemoperatören på elmarknaden i Spanien (Red Eléctrica de España, REE).
- 35 Det framgår av de procentsatser som sökandebolaget har tillhandahållit att tillämpningen av den omtvistade åtgärden inte medför samma effekter för samtliga kombikraftverk och att av de 39 förtecknade kraftverken hör sökandebolagets kraftverk till de tre kombikraftverk som berörs mest. Närmare bestämt påverkas sökandebolagets kraftverk dubbelt så mycket av den omtvistade åtgärden som genomsnittet av samtliga kombikraftverk (60,8 procent mot 27,6 procent). Det kraftverk som påverkas mest av den omtvistade åtgärden (Escatrón 3) är dessutom, precis som sökandebolagets kraftverk, beläget i regionen Aragonien.

- 36 För det andra har sökandebolaget angett, utan att motsägas i det avseendet, att till skillnad från de två mest berörda kombikraftverken, vilka tillhör koncerner som äger andra kraftverk som gynnades av den omtvistade åtgärden, ägde den koncern som sökandebolaget tillhör inte något annat kraftverk och kunde därför inte kompensera för de förluster som den omtvistade åtgärden orsakade, vilka bolaget har uppskattat till mer än 50 miljoner euro, med de intäkter som nämnda åtgärd genererade.
- 37 Sökandebolaget har således visat att det föreligger en påverkan på dess konkurrenssituation som är sådan att bolaget särskiljs från andra icke gynnade kraftverk som orsakats skada genom den omtvistade åtgärden.
- 38 Inte något av de argument eller någon av de uppgifter som har lagts fram av kommissionen och de intervenienter som stöder kommissionens yrkanden kan ändra denna bedömning.
- 39 I motsats till vad kommissionen och Konungariket Spanien har hävdad, och som kommer att fastslås i bland annat punkterna 95 och 96 nedan, utgör prioritetsordningen en viktig del av den anmälda stödåtgärden, vilket gör att effekterna av denna ordning, såsom dessa har bedömts i punkterna 33–36 ovan, kan räcka för att visa att sökandebolaget berörs personligen av den omtvistade åtgärd som det angripna beslutet avser.
- 40 Vidare är de argument och uppgifter som kommissionen och Konungariket Spanien har åberopat, i syfte att visa att produktionen vid kombikraftverken inte påverkades av den omtvistade åtgärden, inte relevanta i förevarande fall, eftersom dessa – såsom sökandebolaget har framhållit – på ett allmänt sätt avser samtliga kraftverk som hör till denna kategori och inte gör det möjligt att utesluta att det kan föreligga särskilda situationer inom denna kategori. Om kombikraftverkens elproduktion, såsom dessa parter har gjort gällande, har ökat sedan genomförandet av den omtvistade åtgärden, bekräftar dessutom denna ökning endast att sökandebolaget befann sig i en särskild situation bland de kraftverk som hör till samma kategori, eftersom bolaget har hävdad att dess kraftverk, under månaderna efter genomförandet av den omtvistade åtgärden, hade långa perioder med produktionsstopp, vilket med nödvändighet ledde till en minskning av dess produktion, utan att kommissionen eller de intervenienter som stöder kommissionen har lagt fram några uppgifter som kan ifrågasätta detta påstående.
- 41 De argument som har anförts av Konungariket Spanien och Hidroeléctrica del Cantábrico, vilka i huvudsak går ut på att sökandebolaget hade kunnat undvika en försämring av bolagets kommersiella eller ekonomiska prestationsförmåga genom att etablera sitt kraftverk i en annan region eller genom att hitta avsättningsmöjligheter på andra marknader, är inte heller relevanta för att bestrida att sökandebolaget i förevarande fall berördes personligen. Enligt rättspraxis kan nämligen den omständigheten att ett företag lyckas undvika eller begränsa en sådan försämring, genom att till exempel göra besparingar eller slå sig in på andra mer lönsamma marknader, inte medföra att företagets talerätt utesluts, eftersom sådana åtgärder inte ändrar, utan till och med utgör en konsekvens av, stödets påtagliga påverkan på företagets situation (se, för ett liknande resonemang, dom Spanien/Lenzing, punkt 30 ovan, EU:C:2007:698, punkt 36). Det kan under alla omständigheter påpekas att enligt de uppgifter som lämnats av Konungariket Spanien och sökandebolaget, vilka inte har bestritts av de andra parterna, kan sökandebolaget inte anses ha undvikit eller begränsat försämringen av sin affärsmässiga situation genom att hitta avsättningsmöjligheter på andra marknader. Under de första sju månader som den omtvistade åtgärden tillämpades lyckades nämligen sökandebolaget, på marknaden för så kallade tekniska begränsningar, endast avsätta cirka 15 procent av den kvantitet elektricitet som enbart för juni månad år 2011 hade dragits tillbaka från marknaden till följd av den omtvistade åtgärden.
- 42 Vidare är den omständigheten, som Hidroeléctrica del Cantábrico åberopade vid förhandlingen och som sökandebolaget inte har bestritt, att den av sökandebolaget producerade elektriciteten inte drogs tillbaka från marknaden med tillämpning av den omtvistade åtgärden under åren 2012–2014 inte heller relevant. Såsom sökandebolaget uppgav vid förhandlingen var nämligen orsaken till att elektriciteten

inte drogs tillbaka bolagets beslut att inte längre lämna några bud på el på dygnsmarknaden och på så sätt förlänga sitt produktionsstopp, med hänsyn till i vilken omfattning dess bud drogs tillbaka under år 2011 och den därav följande svårigheten att uppfylla sina avtalsförpliktelser vad gäller gasförsörjning. Denna förklaring, vilken endast bekräftar omfattningen av den påverkan som den omtvistade åtgärden hade på sökandebolagets konkurrenssituation, vederläggs inte av det av flera intervenienter framförda påståendet att sökandebolagets bud inte var konkurrenskraftiga. Ett sådant problem med konkurrenskraften kan motivera att ett bud inte godtas, men inte att budet inte lämnas, och det är för övrigt inte uteslutet att denna påstådda bristande konkurrenskraft just har orsakats av den omtvistade åtgärden, eftersom sökandebolaget inte hade några svårigheter att få avsättning för sina bud på dygnsmarknaden innan nämnda åtgärd trädde i kraft. Eftersom parterna vid förhandlingen medgav att den omtvistade åtgärden hade medfört sina största verkningar under år 2011 och eftersom de uppgifter som sökandebolaget har lagt fram för att visa att dess konkurrenstillning påverkades påtagligt under nämnda år inte har bestritts, kan det under alla omständigheter inte krävas av sökandebolaget, för att dess talan ska anses kunna tas upp till sakprövning, att bolaget i förevarande fall även visar att det har påverkats påtagligt under hela tillämpningsperioden för den omtvistade åtgärden.

- 43 Sökandebolaget är följaktligen personligen berört av det angripna beslutet. Bolaget är även direkt berört av det angripna beslutet, eftersom möjligheten för de spanska myndigheterna att i förevarande fall besluta att inte bevilja det stöd som tillåtits är rent teoretisk och det inte råder något tvivel om att myndigheterna har för avsikt att agera i överensstämmelse med beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 november 2009, Scheucher-Fleisch m.fl./kommissionen, T-375/04, REG, EU:T:2009:445, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 44 Av det ovan anförda följer att förevarande talan kan tas upp till sakprövning i sin helhet.

2. Prövning i sak

- 45 Sökandebolaget har formellt sett åberopat åtta grunder till stöd för sin talan, vilka kan delas in i fem grunder.

Den första grunden: Åsidosättande av sökandebolagets processuella rättigheter som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF samt de allmänna principerna om iakttagande av rätten till försvar och om god förvaltningssed

- 46 Sökandebolaget har, med stöd av Greenpeace-España, gjort gällande att kommissionen åsidosatte dess processuella rättigheter på grund av att det formella granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF inte inleddes. Sökandebolaget anser att kommissionen, genom att besluta att inte inleda det formella granskningsförfarandet, även åsidosatte sin skyldighet att göra en omsorgsfull och opartisk granskning av den omtvistade åtgärden och därigenom principen om god förvaltningssed, liksom principen om iakttagande av rätten till försvar, eftersom sökandebolaget inte gavs möjlighet att yttra sig i egenskap av berörd part.
- 47 Tribunalen erinrar inledningsvis om att en åtskillnad ska göras, i samband med förfarandet för kontroll av statligt stöd, mellan å ena sidan den preliminära granskningen av stöden, vilken inrättats genom artikel 108.3 FEUF, och å andra sidan den formella granskningsfas som anges i artikel 108.2 FEUF (se ovan punkt 26). Enligt fast rättspraxis är förfarandet som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF oundgängligt när kommissionen har betydande svårigheter att bedöma om ett stöd är förenligt med den inre marknaden (se dom av den 10 februari 2009, Deutsche Post och DHL International/kommissionen, T-388/03, REG, EU:T:2009:30, punkt 88 och där angiven rättspraxis).

- 48 Kommissionen kan följaktligen begränsa sin kontroll till den preliminära granskning som föreskrivs i artikel 108.3 FEUF för att godkänna en statlig åtgärd endast om kommissionen efter en första granskning är övertygad om att åtgärden inte utgör stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF eller att åtgärden, om den utgör stöd, är förenlig med fördraget. Om denna första granskning däremot leder kommissionen till den motsatta slutsatsen eller inte gör det möjligt för kommissionen att övervinna alla svårigheter som är förenade med bedömningen av åtgärden, är kommissionen skyldig att inhämta alla erforderliga yttranden och i detta syfte inleda förfarandet enligt artikel 108.2 FEUF (dom *British Aggregates/kommissionen*, punkt 30 ovan, EU:C:2008:757, punkterna 186 och 187, och dom av den 27 september 2011, 3F/kommissionen, T-30/03 RENV, REU, EU:T:2011:534, punkt 53).
- 49 Denna skyldighet följer direkt av artikel 108.3 FEUF, såsom denna har tolkats i rättspraxis, och bekräftas av artikel 4.4 i förordning nr 659/1999 när kommissionen efter en preliminär granskning finner att den anmälda åtgärden föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden (se dom *Smurfit Kappa Group/kommissionen*, punkt 26 ovan, EU:T:2012:351, punkt 62 och där angiven rättspraxis).
- 50 Det åligger således kommissionen att på grundval av de faktiska och rättsliga omständigheterna i ärendet avgöra om de svårigheter som har förekommit under granskningen av stödåtgärdens förenlighet kräver att det formella granskningsförfarandet inleds. Denna bedömning ska uppfylla tre krav (se dom *Deutsche Post och DHL International/kommissionen*, punkt 47 ovan, EU:T:2009:30, punkt 89 och där angiven rättspraxis).
- 51 För det första följer det av artikel 108 FEUF att kommissionens behörighet att efter det preliminära granskningsförfarandet bedöma huruvida ett stöd är förenligt med den inre marknaden är begränsat till att endast avse sådana åtgärder som inte ger upphov till betydande svårigheter. Detta utgör således ett exklusivt villkor. Kommissionen kan sålunda inte vägra att inleda det formella granskningsförfarandet genom att åberopa andra omständigheter, såsom andra berörda parter intressen, processekonomiska överväganden eller något annat administrativt eller politiskt skäl (se dom *Deutsche Post och DHL International/kommissionen*, punkt 47 ovan, EU:T:2009:30, punkt 90 och där angiven rättspraxis).
- 52 När kommissionen stöter på betydande svårigheter är den för det andra skyldig att inleda det formella förfarandet och har därvid inte något utrymme för skönsmässig bedömning (dom *Deutsche Post och DHL International/kommissionen*, punkt 47 ovan, EU:T:2009:30, punkt 91).
- 53 För det tredje är begreppet betydande svårigheter ett objektiva kriterium. För att avgöra om det föreligger sådana svårigheter ska tribunalen på ett objektiva sätt undersöka såväl omständigheterna under vilka den angripna rättsakten antogs som dess innehåll genom att jämföra skälen i beslutet med de upplysningar som kommissionen förfogade över då den avgjorde frågan om det omtvistade stödet var förenligt med den inre marknaden. Tribunalens lagenlighetskontroll av om det förelåg betydande svårigheter kan således – i motsats till vad E.ON Generación har hävdade – inte begränsas till en kontroll av om det gjorts en uppenbart felaktig bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom *Deutsche Post och DHL International/kommissionen*, punkt 47 ovan, EU:T:2009:30, punkt 92 och där angiven rättspraxis).
- 54 I det avseendet ska det erinras om att sökanden har bevisbördan för att det föreligger betydande svårigheter. Denna bevisning kan utgöras av en rad samstämmiga indicier avseende dels hur det preliminära granskningsförfarandet förflöt och dess längd, dels innehållet i det angripna beslutet (dom av den 15 mars 2001, *Prayon-Rupel/kommissionen*, T-73/98, REG, EU:T:2001:94, punkt 49, och dom av den 16 september 2013, *Colt Télécommunications France/kommissionen*, T-79/10, EU:T:2013:463, punkt 37).

55 I förevarande fall anser sökandebolaget att det av indicier avseende dels det preliminära granskningsförfarandet, dels innehållet i det angripna beslutet har framkommit att det föreligger betydande svårigheter som kräver att det formella granskningsförfarandet inleds.

Indicier avseende det preliminära granskningsförfarandet

56 Enligt sökandebolaget visar fyra omständigheter som kännetecknar det preliminära granskningsförfarandet, vilket föranledde antagandet av det angripna beslutet, att kommissionen stötte på betydande svårigheter vid sin bedömning av den omtvistade åtgärden.

– Det första indiciet: Det preliminära granskningsförfarandets längd

57 Sökandebolaget har gjort gällande att den omständigheten att det preliminära granskningsförfarandet tog orimligt lång tid i förevarande fall visar att det förelåg betydande svårigheter. Det angripna beslutet antogs nämligen nästan fyra och en halv månad efter anmälan av den omtvistade åtgärden, medan den tidsfrist som föreskrivs i förordning nr 659/1999 är två månader. Förfarandets längd beror på att det förelåg tvivel, även inom kommissionen, i fråga om den omtvistade åtgärdens förenlighet med den inre marknaden. Sökandebolaget har i repliken tillagt att det preliminära granskningsförfarandet till och med varade i mer än nio månader med beaktande av datumet för föranmälan av den omtvistade åtgärden, den 18 december 2009.

58 Enligt fast rättspraxis kan den preliminära granskningens längd, tillsammans med andra omständigheter, utgöra ett indicium på de betydande svårigheter som kommissionen stötte på, om granskningen tar avsevärt mycket längre tid än normalt (dom av den 10 maj 2000, SIC/kommissionen, T-46/97, REG, EU:T:2000:123, punkt 102, och av den 10 juli 2012, TF1 m.fl./kommissionen, T-520/09, EU:T:2012:352, punkt 54).

59 Enligt artikel 4.1 i förordning nr 659/1999 börjar den preliminära granskningen så snart anmälan av den aktuella åtgärden har mottagits. I artikel 4.5 i förordning nr 659/1999 föreskrivs att de beslut varigenom den preliminära granskningen avslutas ska fattas inom två månader. Enligt denna bestämmelse ska denna tidsfrist börja löpa dagen efter det att en fullständig anmälan har mottagits.

60 I enlighet med artikel 2.2 i förordning nr 659/1999 är en anmälan vidare endast fullständig om den möjliggör för kommissionen att fatta beslut både enligt det preliminära granskningsförfarandet och det formella granskningsförfarandet. Vidare föreskrivs det i artikel 4.5 i förordningen att "[a]nmälan skall anses vara fullständig om kommissionen inom två månader från det att den mottagit anmälan eller mottagit infordrade kompletterande upplysningar inte begär ytterligare upplysningar".

61 Av dessa bestämmelser sammantaget följer att en anmälan endast kan anses som fullständig när kommissionen har mottagit alla de upplysningar som gör det möjligt för den att bilda sig en första uppfattning om den aktuella åtgärdens art och verkningar. Dessa upplysningar anses ingå i anmälan om kommissionen inte begär kompletterande upplysningar inom två månader från mottagandet av anmälan. Om kommissionen däremot begär kompletterande upplysningar, ska anmälan anses som fullständig vid datumet för mottagandet av de sista begärda upplysningarna, vilket gör att den frist på två månader som föreskrivs i artikel 4.5 i förordning nr 659/1999 börjar att löpa först från och med detta datum (dom TF1 m.fl./kommissionen, punkt 58 ovan, EU:T:2012:352, punkterna 61 och 62).

62 I förevarande fall anmälde Konungariket Spanien den omtvistade åtgärden till kommissionen den 12 maj 2010 (punkt 1 i det angripna beslutet). Denna anmälan kompletterades den 14 och 15 juni 2010 (punkt 2 i det angripna beslutet).

- 63 Eftersom kommissionen ansåg att anmälan inte var fullständig, begärde den kompletterande upplysningar av Konungariket Spanien genom skrivelse av den 13 augusti 2010 (punkt 3 i det angripna beslutet).
- 64 De spanska myndigheterna besvarade denna begäran genom skrivelse av den 31 augusti 2010 (punkt 3 i det angripna beslutet).
- 65 Den 3 och 17 september 2010 översände de spanska myndigheterna, såsom de uppgav vid förhandlingen, självmant ytterligare upplysningar till kommissionen (punkterna 4 och 5 i det angripna beslutet).
- 66 Det är således tidigast från och med mottagandet av de sista kompletterande upplysningar som de spanska myndigheterna skickade som svar på en begäran från kommissionen (se ovan punkt 60), det vill säga den 31 augusti 2010 – som var datumet för de spanska myndigheternas sista svar på begäran om upplysningar av den 13 augusti 2010 – som det preliminära granskningsförfarandets längd ska beräknas, och inte, såsom sökandebolaget har hävdad, från och med den ursprungliga anmälan av den 12 maj 2010, eller rent av från och med den 18 december 2009. Följaktligen ska varken tidsåtgången före den ursprungliga anmälan eller tidsåtgången mellan anmälan och de spanska myndigheternas sista svar ingå i beräkningen av det preliminära granskningsförfarandets längd.
- 67 Tribunalen finner således att det angripna beslutet, som är daterat den 29 september 2010, i motsats till vad sökandebolaget har gjort gällande antogs inom den frist på två månader som föreskrivs i förordning nr 659/1999, vilken började att löpa dagen efter den 31 augusti 2010, och inte inom en frist på fyra och en halv månad, eller rent av mer än nio månader, som sökandebolaget har hävdad.
- 68 Följaktligen kan inte sökandebolaget med framgång hävda att det preliminära granskningsförfarandets längd utgör ett indicium på att det förelåg betydande svårigheter.
- Det andra indiciet: Skriftväxlingen mellan kommissionen och de spanska myndigheterna
- 69 Sökandebolaget har hävdad att den omständigheten att kommissionen mottog fem skrivelser från de spanska myndigheterna innehållande kompletterande upplysningar visar på ärendets komplexitet. Bolaget har angett att om kommissionen inte hade uttryckt några tvivel, skulle Konungariket Spanien inte ha ansett det nödvändigt att tillhandahålla så många upplysningar.
- 70 Tribunalen erinrar om att det följer av fast rättspraxis att enbart den omständigheten att det fördes samtal mellan kommissionen och den anmälade medlemsstaten under den preliminära granskningsfasen, och att kommissionen därvid kunde begära kompletterande upplysningar om de åtgärder som den skulle kontrollera, i sig inte kan anses vara ett indicium på att denna institution hade betydande svårigheter att göra sin bedömning. Det kan dock inte uteslutas att innehållet i dessa samtal mellan kommissionen och den anmälade medlemsstaten under denna fas av förfarandet i vissa fall kan tyda på sådana svårigheter (se dom TF1 m.fl./kommissionen, punkt 58 ovan, EU:T:2012:352, punkterna 76 och 77 och där angiven rättspraxis).
- 71 I förevarande fall skickade kommissionen den 13 augusti 2010 en begäran om upplysningar till Konungariket Spanien, och Konungariket Spanien översände inte bara ett svar på denna begäran till kommissionen, utan även flera ytterligare upplysningar, nämligen totalt fem skrivelser utöver den ursprungliga anmälan.
- 72 Kommissionen har emellertid uppgett att den, vilket Konungariket Spanien bekräftade vid förhandlingen, endast begärde en rad tekniska preciseringar avseende bland annat beräkningen av ersättningen och kompletterande upplysningar avseende riskerna för en tryggad elförsörjning. Omfattningen av kommissionens undersökning förblev således begränsad till en strikt bedömning av

den anmälda omtvistade åtgärden med hänsyn till vissa villkor som uppställs i artikel 106.2 FEUF. Denna begäran om upplysningar kan således inte som sådan anses visa att det förelåg betydande svårigheter. Omständigheten att de frågor som ställs i en begäran om upplysningar och svaren på dessa, särskilt på grund av att de är många till antalet, låter ana att kommissionens hyser tvivel avseende den anmälda åtgärden med hänsyn till bestämmelserna om statligt stöd, anses i rättspraxis inte heller visa att det föreligger betydande svårigheter, när dessa tvivel har kunnat skingras till följd av de svar som de nationella myndigheterna gav på begäran (se dom *Colt Télécommunications France/kommissionen*, punkt 54 ovan, EU:T:2013:463, punkterna 63 och 65 samt där angiven rättspraxis). I förevarande fall bekräftar den omständigheten att kommissionen inte ansåg det nödvändigt att skicka en andra begäran om upplysningar efter de svar som gavs på den första begäran att dess tvivel avseende den omtvistade åtgärden – om det antas att den hade gett uttryck för sådana tvivel – hade skingrats.

- 73 Under dessa omständigheter kan skriftväxlingen mellan kommissionen och de spanska myndigheterna inte anses visa att granskningen av den omtvistade åtgärden gav upphov till betydande svårigheter.

– Det tredje indiciet: Ändringen av den omtvistade åtgärden

- 74 Sökandebolaget har, med åberopande av rättspraxis, i repliken hävdade att den av Konungariket Spanien bekräftade omständigheten att kommissionen anmodade de spanska myndigheterna att ändra den omtvistade åtgärden visar att det förelåg allvarliga tvivel om åtgärdens förenlighet med den inre marknaden.
- 75 Tribunalen påpekar i detta hänseende att det skulle strida mot syftet med artikel 108.3 FEUF och det preliminära förfarande som föreskrivs däri att, såsom sökandebolaget har gjort, anse att ändringen av den omtvistade åtgärden – om det antas att den skedde på kommissionens begäran under det preliminära förfarandet – visar att det förelåg betydande svårigheter. I enlighet med syftet med artikel 108.3 FEUF och den skyldighet att iaktta god förvaltningssed som åligger kommissionen kan nämligen denna institution inleda en dialog med den anmälande medlemsstaten för att under det preliminära förfarandet, i förekommande fall genom ändring av den planerade stödordningen, övervinna de svårigheter som eventuellt uppstår och ta ställning till den anmälda åtgärden, utan att det är nödvändigt att inleda det formella granskningsförfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 september 2013, *Iliad m.fl./kommissionen*, T-325/10, överklagad, EU:T:2013:472, punkterna 75 och 78 samt där angiven rättspraxis).
- 76 Även om den aktuella ändringen skedde under den fas som föregick anmälan av den omtvistade åtgärden, såsom kommissionen har hävdade, kan ändringen inte heller utgöra ett indicium på att det förelåg betydande svårigheter, eftersom bedömningen av huruvida sådana svårigheter föreligger ska göras genom att jämföra den nationella åtgärden, såsom den har anmälts, med reglerna om statligt stöd. Det ska tilläggas att den skriftväxling mellan kommissionen och den anmälande staten som föregår anmälan även syftar till att avhjälpa de aspekter av en planerad nationell åtgärd som kan utgöra ett problem i förhållande till reglerna om statligt stöd. Följaktligen är det så, i motsats till vad sökandebolaget har hävdade, att antingen kvarstår det aktuella problemet efter anmälan, i vilket fall kommissionen ska inleda det formella granskningsförfarandet genom att ge berörda tredje parter möjlighet att utöva sin rätt att yttra sig, eller så rättas problemet till och berörda tredje parter har inte någon rätt i det avseendet.
- 77 Dessa slutsatser påverkas inte av domen av den 20 mars 1984, *Tyskland/kommissionen* (84/82, REG, EU:C:1984:117), som sökandebolaget har åberopat, eftersom kommissionen i det ärende som låg till grund för nämnda dom hade bedömt att alla de påtalade svårigheterna inte hade lösts trots de väsentliga ändringar som hade gjorts i den aktuella nationella lagstiftningen, vilket tillsammans med andra omständigheter föranledde domstolen att ogiltigförklara kommissionens beslut att inte inleda det formella granskningsförfarandet (punkterna 16 och 19 i domen). Det var således inte ändringarna

av den nationella åtgärden som ansågs utgöra ett indicium på att det förelåg betydande svårigheter, utan den omständigheten att dessa ändringar var otillräckliga, vilka inte gjorde det möjligt att undanröja samtliga tvivel som kommissionen hade avseende nämnda åtgärd. I förevarande fall har dock sökandebolaget inte alls hävdats att den påstådda ändringen av den omtvistade åtgärden var otillräcklig.

78 Härav följer att ändringen av den omtvistade åtgärden inte kan anses visa att granskningen av denna åtgärd gav upphov till betydande svårigheter.

– Det fjärde indiciet: De spanska myndigheternas och de spanska aktörernas invändningar

79 Enligt sökandebolaget illustreras ärendets komplexitet även av de yttranden som flera marknadsaktörer översände till kommissionen, däribland sökandebolagets yttrande, och av rapporterna från Comisión Nacional de la Competencia (CNC, den spanska konkurrensmyndigheten) och Comisión Nacional de Energía (CNE, den spanska energimyndigheten). Dessa yttranden och rapporter visade att den omtvistade åtgärden åsidosatte vissa bestämmelser i fördraget och i sekundärrätten och därför borde ha föranlett kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet. I repliken har sökandebolaget angett att även om CNC och CNE inte hade behörighet att ta ställning till huruvida statligt stöd förelåg och huruvida detta stöd var förenligt med den inre marknaden, visar ändå deras rapporter på de betydande svårigheter som granskningen av den omtvistade åtgärden gav upphov till, genom att det understryks att åtgärdens tre beståndsdelar är oskiljaktiga och att åtgärden är klart oproportionerlig.

80 Greenpeace-España har framhållit att flera utomstående uttryckte sin oro över de negativa effekterna på miljön som genomförandet av den omtvistade åtgärden skulle medföra.

81 Tribunalen erinrar om att begreppet betydande svårigheter är ett objektiva kriterium, och för att avgöra om det föreligger sådana svårigheter ska tribunalen på ett objektiva sätt undersöka bland annat omständigheterna kring antagandet av den angripna rättsakten (se ovan punkt 53).

82 Härav följer att antalet och omfattningen av de invändningar som har gjorts mot den omtvistade åtgärden inte kan beaktas vid fastställandet av huruvida det föreligger betydande svårigheter. Ett sådant beaktande av de invändningar som har gjorts mot den omtvistade åtgärden skulle nämligen innebära att inledandet av det formella granskningsförfarandet blir avhängigt av det motstånd som ett nationellt projekt har orsakat, och inte av de betydande svårigheter som kommissionen faktiskt stöter på under granskningen av nämnda projekt. Som Konungariket Spanien har påpekat skulle ett sådant beaktande för övrigt medföra att motståndarna till ett projekt lätt skulle kunna försena kommissionens granskning av projektet, genom att de med sitt ingripande tvingar kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet (dom Colt Télécommunications France/kommissionen, punkt 54 ovan, EU:T:2013:463, punkterna 73 och 74).

83 Det är däremot inte uteslutet att innehållet i de invändningar som framställs av de aktuella aktörerna och myndigheterna kan visa att granskningen av den omtvistade åtgärden har gett upphov till betydande svårigheter (dom Colt Télécommunications France/kommissionen, punkt 54 ovan, EU:T:2013:463, punkt 75). Eftersom dessa invändningar har mycket gemensamt med vad sökandebolaget och Greenpeace-España har anfört avseende påstådda indicier på att det förelåg betydande svårigheter som grundar sig på innehållet i det angripna beslutet, ska de omfattas av prövningen i detta sammanhang (se punkt 86 och följande punkter nedan).

84 Tribunalen finner således att invändningarna från de aktuella privata och offentliga aktörerna – hur många de än är till antalet och även om det antas att de är samstämmiga – inte som sådana kan visa att det förelåg betydande svårigheter.

85 Med beaktande av det ovan anförda finner tribunalen att de åberopade indicierna avseende genomförandet av det preliminära granskningsförfarandet, oavsett om de betraktas individuellt eller som att de utgör en rad indicier, inte ger stöd för att fastslå att det förelåg betydande svårigheter som skulle ha krävt att det formella granskningsförfarandet inleddes.

Indicier avseende innehållet i det angripna beslutet

86 Sökandebolaget och Greenpeace-España har i huvudsak gjort gällande att det av innehållet i det angripna beslutet framkommer fyra indicier på att granskningen av den omtvistade åtgärden innebar betydande svårigheter.

– Det första indiciet: Den ofullständiga analysen av den omtvistade åtgärden

87 Sökandebolaget har åberopat att kommissionens granskning av den omtvistade åtgärden var ofullständig. Bolaget har särskilt hävdad, samtidigt som det hänvisade till sina argument inom ramen för den andra grunden, att kommissionen inte granskade de tre delar, vilka emellertid var sinsemellan oskiljaktiga, som utgjorde den omtvistade åtgärden, nämligen den ekonomiska ersättning som utbetalades till elproducenterna, prioritetsordningen och skyldigheten att köpa inhemskt kol. Kommissionen undgick därigenom att ta ställning till flera av de argument som anfördes av de berörda parterna. Sökandebolaget har i repliken tillagt att tribunalens ordförande, i sitt beslut av den 17 februari 2011, Gas Natural Fenosa SDG/kommissionen (T-484/10 R, EU:T:2011:53, punkt 68), själv uttalade att kommissionen hade gjort en ofullständig preliminär granskning genom att enbart granska den ekonomiska ersättningens förenlighet med den inre marknaden.

88 Tribunalen påpekar inledningsvis att det följer av fast rättspraxis att det förhållandet att kommissionen gjorde en otillräcklig eller ofullständig granskning under det preliminära granskningsförfarandet är ett tecken på att det förelåg betydande svårigheter (se dom Smurfit Kappa Group/kommissionen, punkt 26 ovan, EU:T:2012:351, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

89 I detta fall var det faktiskt på grundval av detta första indicium på att det förelåg betydande svårigheter, vilket avser den ofullständiga granskningen av den omtvistade åtgärden, som domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder slog fast att ansökan om uppskov med verkställigheten av det angripna beslutet vid första påseendet framstod som faktiskt och rättsligt befogad (*fumus boni juris*) i beslutet Gas Natural Fenosa SDG/kommissionen, punkt 87 ovan (EU:T:2011:53, punkterna 62–70), samt i besluten av den 17 februari 2011, Iberdrola/kommissionen (T-486/10 R, EU:T:2011:54, punkterna 56–64), Endesa och Endesa Generación/kommissionen (T-490/10 R, EU:T:2011:55, punkterna 55–63) och Comunidad Autónoma de Galicia/kommissionen (T-520/10 R, EU:T:2011:56, punkterna 50–58).

90 Det kan dock inte utläsas av dessa beslut av domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder, vilka till sin art är sådana att de inte har rättskraft (beslut av den 14 februari 2002, kommissionen/Artegodan, C-440/01 P(R), REG, EU:C:2002:95, punkt 66), att talan i förevarande mål ska bifallas såvitt avser den första grunden rörande åsidosättande av sökandebolagets processuella rättigheter med motiveringen att kommissionen inte granskade det aktuella stödets samtliga beståndsdelar under det preliminära förfarandet.

91 Det framgår nämligen av det angripna beslutet, liksom för övrigt av ovannämnda interimistiska beslut, att den stödåtgärd som anmäldes av de spanska myndigheterna består – vilket parterna är eniga om – av tre delar, nämligen den ekonomiska ersättningen, prioritetsordningen och skyldigheten att köpa inhemskt kol (kompletterad med en skyldighet att producera el från detta kol).

- 92 Som framgår av beskrivningen av den omtvistade åtgärden i det angripna beslutet (punkt 2), syftar denna åtgärd närmare bestämt till att garantera en tryggad elförsörjning i Spanien, genom att ålägga de gynnade kraftverken att köpa inhemskt kol från spanska kolgruvor och att producera vissa kvantiteter el från detta kol. För att säkerställa att de gynnade kraftverken kan sälja de kvantiteter el som producerats från inhemskt kol på elmarknaden och därigenom garantera en tryggad elförsörjning i Spanien, har det genom den omtvistade åtgärden införts en prioritetsordning som ger dessa kraftverk tillträde till nämnda marknad med företrädesrätt, varvid det preciseras att ägarna till de berörda kraftverken kommer att beviljas en ersättning som motsvarar skillnaden mellan de ytterligare produktionskostnader som de har haft och försäljningspriset på elmarknaden (se även punkterna 2–4 ovan).
- 93 Härav följer, för det första, att den ekonomiska ersättning som föreskrivs genom den omtvistade åtgärden hade till syfte att täcka de kostnader som uppkom genom de skyldigheter att tillhandahålla offentliga tjänster som syftar till att garantera en tryggad elförsörjning i Spanien, vilka består i en skyldighet att köpa inhemskt kol och en skyldighet att producera el från detta kol.
- 94 Den analys av skyldigheten att köpa inhemskt kol som det ålåg kommissionen att göra bestod följaktligen i att kontrollera huruvida en sådan skyldighet faktiskt kunde betecknas som en skyldighet att tillhandahålla en offentlig tjänst som kan ge upphov till en ersättning. Kommissionen gjorde en sådan analys i samband med sin bedömning av huruvida det förelåg en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 106.2 FEUF (se punkt 3.1 i det angripna beslutet).
- 95 Det följer, för det andra, av beskrivningen av den omtvistade åtgärden, såsom angetts ovan i punkt 92, att prioritetsordningen utgör ett ”tekniskt sätt för att uppnå det eftersträvade målet”, ”som syftar till ... att säkerställa effektiviteten av tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse”. Utan denna ordning som gör det möjligt för el som produceras från inhemskt kol att nå ut till elmarknaden, skulle denna nationella energikälla, enligt de spanska myndigheterna, kunna riskera att försvinna och den skulle inte kunna begränsa Spaniens beroende av utländska energikällor. Prioritetsordningen utgör således det nödvändiga sambandet mellan skyldigheterna att tillhandahålla offentliga tjänster och det eftersträvade målet av allmänt ekonomiskt intresse.
- 96 Följaktligen ankom det på kommissionen att granska prioritetsordningen såsom ett sätt som gör det möjligt att säkerställa en tryggad elförsörjning i Spanien och således utifrån en kontroll av om det förelåg en verklig tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen gjorde således en riktig bedömning när den analyserade prioritetsordningen i samband med sin kontroll av huruvida det förelåg en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (punkt 3.1 i det angripna beslutet). Kommissionen fann i detta avseende att prioritetsordningen var förenlig med artikel 11.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG (EUT L 176, s. 37). I nämnda artikel föreskrivs att ”[e]n medlemsstat får med hänsyn till försörjningstryggheten bestämma att produktionsanläggningar som använder inhemska källor för primärenergi skall prioriteras”.
- 97 Kommissionen gick till och med utöver denna granskning av prioritetsordningen med hänsyn till reglerna om statligt stöd, genom att kontrollera dess förenlighet med andra bestämmelser än artiklarna 106.2 FEUF och 107 FEUF, såsom bestämmelserna om fri rörlighet för varor (punkterna 151–154 i det angripna beslutet) eller rätten till egendom som föreskrivs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (punkt 159 i det angripna beslutet).
- 98 I sin analys av huruvida statligt stöd förelåg tog kommissionen även hänsyn till de kombinerade effekterna av den ekonomiska ersättningen, prioritetsordningen och skyldigheten att köpa inhemskt kol (särskilt i punkterna 113, 121 och 127 i det angripna beslutet), genom att därigenom även beakta de av sökandebolaget åberopade nära sambanden mellan dessa tre beståndsdelar i den omtvistade åtgärden. Av denna kombinerade analys drog således kommissionen slutsatsen att det inte bara var kraftverken som gynnades av den omtvistade åtgärden, utan även producenterna av inhemskt kol.

- 99 Med beaktande av vad som har angetts ovan i punkterna 93–96, ankom det däremot inte på kommissionen att göra en separat analys av prioritetsordningen och skyldigheten att köpa inhemskt kol, för att avgöra huruvida dessa, var och en för sig, utgjorde statligt stöd som var oförenligt med den inre marknaden.
- 100 Av det ovan anförda följer att kommissionen inte kan klandras för att ha gjort en ofullständig granskning av den omtvistade åtgärden. Härav kan följaktligen inte heller slutsatsen dras att det förelåg betydande svårigheter som granskningen av denna åtgärd hade gett upphov till och som borde ha lett till att det formella granskningsförfarandet inleddes.
- Det andra indiciet: Den otillräckliga granskningen av den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som införts i förevarande fall
- 101 I repliken har sökandebolaget hävdats, samtidigt som det har hänvisat till sin argumentation inom ramen för den tredje grunden, att kommissionen, genom att inte inleda det formella granskningsförfarandet, inte kunde upptäcka att den omtvistade åtgärden äventyrade den tryggade elförsörjningen i Spanien och därmed den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som låg till grund för åtgärdens förenlighet med den inre marknaden, genom att åtgärden hindrade kombikraftverken att reagera snabbt på en oväntad ökning av efterfrågan på elektricitet.
- 102 Till stöd för detta påstående har sökandebolaget i huvudsak åberopat de långvariga produktionsstoppen vid kombikraftverken och den osäkra situation som dessa kraftverk befann sig i sedan genomförandet av den omtvistade åtgärden, vilket hindrade dem från att på ett snabbt och flexibelt sätt tillmötesgå efterfrågan på elektricitet.
- 103 Eftersom dessa uppgifter hänför sig till tiden efter antagandet av det angripna beslutet, var kommissionen emellertid inte tvungen att beakta dessa i sin analys (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 april 2008, Nuova Agricast, C-390/06, REU, EU:C:2008:224, punkterna 54 och 55, och dom av den 28 mars 2012, Ryanair/kommissionen, T-123/09, REG, EU:T:2012:164, punkt 103). Kommissionen kan följaktligen inte klandras för att i det avseendet ha gjort en otillräcklig granskning under det preliminära förfarandet.
- 104 Sökandebolaget har visserligen, till stöd för sitt påstående att granskningen av den i förevarande fall införda tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse var otillräcklig, gjort gällande att kommissionen inte beaktade rapporterna från CNE och CNC vilka visar att den omtvistade åtgärden var oproportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet med tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse (se punkt 79 ovan). Tribunalen konstaterar dock att detta påstående motsägs av själva ordalydelsen i det angripna beslutet. Det framgår nämligen av det angripna beslutet dels att kommissionen däri i huvudsak redogjorde för innehållet i dessa rapporter (punkt 73 i det angripna beslutet), på samma sätt som med samtliga uppgifter och påståenden som framfördes av tredje part (punkt 2.8 i det angripna beslutet), dels att kommissionen uppgav att den, på grund av de invändningar som i detta fall hade framförts av tredje part, skulle göra en kontroll av huruvida det hade skett en uppenbart oriktig bedömning vid inrättandet av den aktuella tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse, till skillnad från sin vanliga praxis i fråga om skyldigheter att tillhandahålla offentliga tjänster som syftar till att garantera en tryggad elförsörjning (punkt 90 i det angripna beslutet). Därav kan således slutsatsen dras att även om kommissionen inte godkände de invändningar som hade framförts av tredje part, beaktade den dessa, däribland invändningarna i rapporterna från CNC och CNE. Kommissionen kan därför inte heller klandras för att i det avseendet ha gjort en otillräcklig granskning under det preliminära förfarandet.

– Det tredje indiciet: Den omtvistade åtgärdens oförenlighet med olika bestämmelser i fördraget och i sekundärrätten

- 105 Av påståendet att den omtvistade åtgärden är oförenlig med olika bestämmelser i fördraget och i sekundärrätten, vilka även har åberopats inom ramen för den fjärde och den femte grunden, har sökandebolaget dragit slutsatsen att kommissionen i än högre grad inte kunde underlåta att inleda det formella granskningsförfarandet.
- 106 Det följer av rättspraxis att när en sökande gör gällande att dess processuella rättigheter har åsidosatts till följd av att kommissionen inte har inlett det formella granskningsförfarandet, kan sökanden åberopa vilken grund som helst genom vilken det kan visas att bedömningen av de uppgifter och de omständigheter som kommissionen hade till sitt förfogande under den preliminära granskningen av den anmälda åtgärden borde ha föranlett tveksamhet i fråga om kvalificeringen av den anmälda åtgärden som statligt stöd och dess förenlighet med den inre marknaden. Följden av att sådana argument framförs får dock inte bli att föremålet för talan eller förutsättningarna för att ta upp denna talan till sakprövning ändras. Tveksamhet i fråga om åtgärdens kvalificering eller förenlighet med den inre marknaden är tvärtom det som måste bevisas för att visa att kommissionen var skyldig att inleda ett formellt granskningsförfarande (se, för ett liknande resonemang, dom Smurfit Kappa Group/kommissionen, punkt 26 ovan, EU:T:2012:351, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 107 Det ankommer således på sökanden att identifiera de indicier avseende innehållet i det angripna beslutet som kan visa att det förelåg betydande svårigheter (se punkt 54 ovan). Det ska tilläggas att när en sökande, såsom i förevarande fall, hänvisar till argument som har anförts inom ramen för andra grunder, och varigenom riktigheten av det angripna beslutet ifrågasätts, ska sökanden identifiera just de argument som har åberopats i sistnämnda avseende och som den anser kan visa att det föreligger sådana svårigheter (se, för ett liknande resonemang, dom Iliad m.fl./kommissionen, punkt 75 ovan, EU:T:2013:472, punkterna 83 och 84).
- 108 I förevarande fall har sökandebolaget inskränkt sig till att göra gällande att ”med hänsyn till vad som har angetts [inom ramen för bolagets argumentation rörande den fjärde och den femte grunden] och med beaktande av den omtvistade åtgärdens oförenlighet inte bara med fördragets bestämmelser som garanterar etableringsfrihet och fri rörlighet för varor, utan även med andra sekundärrättsakter, kunde kommissionen inte ... underlåta att inleda det formella granskningsförfarandet”. Det kan dock konstateras att denna obestämda och obestyrkta hänvisning inte gör det möjligt för tribunalen att identifiera de exakta omständigheter som har åberopats till stöd för den fjärde och den femte grunden, vilka enligt sökandebolaget visar att det förelåg betydande svårigheter. Följaktligen ska argumentationen avseende den omtvistade åtgärdens oförenlighet med olika bestämmelser i fördraget och i sekundärrätten endast prövas i samband med bedömningen av den fjärde och den femte grund som sökandebolaget har åberopat.

– Det fjärde indiciet: Den otillräckliga och ofullständiga granskningen av den omtvistade åtgärden i förhållande till miljöbestämmelserna

- 109 Greenpeace-España har gjort gällande att den utredning som gjordes i samband med det preliminära förfarandet var dels otillräcklig, eftersom kommissionen inte hade tillgång till nödvändiga uppgifter för att kunna ta ställning till den omtvistade åtgärdens miljökonsekvenser, dels ofullständig, eftersom kommissionen inte undersökte huruvida denna åtgärd stred mot andra bestämmelser i fördraget och i sekundärrätten än de som avser statligt stöd, i förevarande fall miljöbestämmelserna, och eftersom kommissionens analys endast delvis avsåg åtgärdens förenlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, s. 32), i dess ändrade lydelse. Greenpeace-España har i huvudsak åberopat samma argument till stöd för sitt påstående att kommissionen åsidosatte sin motiveringsskyldighet.

- 110 Kommissionen har i sitt yttrande över Greenpeace-Españas interventionsinlägga gjort gällande att denna intervenients argumentation inte kan prövas, eftersom den ändrar riktningen på diskussionen mellan parterna för att inrikta den på helt andra rättsliga frågor.
- 111 Det följer av fast rättspraxis att artikel 40 fjärde stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 116.3 i rättegångsreglerna visserligen inte utgör hinder för att en intervenient anför andra argument än de som anförts av den part som den stöder. Förutsättningen för detta är icke desto mindre att ramen för talan inte ändras genom argumenten och att interventionen alltjämt sker till stöd för nämnda parts yrkanden (dom av den 8 juni 1995, Siemens/kommissionen, T-459/93, REG, EU:T:1995:100, punkterna 21–23, samt dom av den 9 september 2009, Diputación Foral de Álava m.fl., T-230/01–T-232/01 och T-267/01–T-269/01, EU:T:2009:316, punkt 301).
- 112 I förevarande fall framgår det av punkterna 105 och 108 ovan att sökandebolaget – även om bolaget inte har anfört något argument till stöd för sitt påstående och inte heller har underbyggt något sådant argument – har gjort gällande att kommissionen inte kunde underlåta att inleda det formella granskningsförfarandet, med hänsyn till den omtvistade åtgärdens oförenlighet med flera andra bestämmelser i fördraget och i sekundärrätten än de som avser statligt stöd, däribland miljöbestämmelserna. I motsats till vad kommissionen har hävdats anser följaktligen tribunalen att den argumentation som grundar sig på det indicium som åberopats av Greenpeace-España till stöd för att att betydande svårigheter förelåg inte ändrar ramen för talan och därför ska tas upp till sakprövning.
- 113 Vad beträffar påståendet att detta indicium styrker att det förelåg betydande svårigheter räcker det att konstatera, utan att det i detta skede är nödvändigt att ta ställning till kommissionens skyldighet att undersöka den omtvistade åtgärdens förenlighet med miljöbestämmelserna (se punkterna 187–191 nedan), att kommissionen bemötte all den oro som tredje part hade uttryckt avseende de negativa effekterna på miljön vid genomförandet av den omtvistade åtgärden. Kommissionen bedömde således, som svar på påståendena om att den omtvistade åtgärden orsakade en ökning av förorenande utsläpp (punkterna 70 och 75 i det angripna beslutet), att det förhållandet att denna åtgärd medförde ökade koldioxidutsläpp från de kraftverk som använder inhemskt kol och höjda priser på utsläppsrätter inte skulle leda till en ökning av den koldioxid som totalt sett släpps ut i Spanien. Denna mängd skulle i princip hålla sig inom de gränser som motsvarar de åtaganden som de spanska myndigheterna har gjort, med hänsyn till det system för handel med utsläppsrätter som har inrättats genom direktiv 2003/87 (punkterna 156 och 157 i det angripna beslutet). Under dessa omständigheter var kommissionen varken tvungen att undersöka huruvida det skett ett åsidosättande av specifika bestämmelser i direktiv 2003/87 eller att begära kompletterande upplysningar om ökningen av koldioxidutsläppen och de åtgärder som de spanska myndigheterna hade vidtagit för att kompensera denna ökning.
- 114 Kommissionen kan följaktligen inte klandras för att ha gjort en otillräcklig och ofullständig granskning i förhållande till miljöbestämmelserna, och man kan därav inte dra slutsatsen att betydande svårigheter förelåg vid granskningen av den omtvistade åtgärden vilka motiverade att det formella granskningsförfarandet skulle inledas.
- 115 Av det ovan anförda följer att sökandebolaget och Greenpeace-España inte har visat att kommissionen i förevarande fall borde ha inlett det formella granskningsförfarandet. Under dessa omständigheter kan tribunalen inte heller godta de invändningar som avser åsidosättande av principen om god förvaltningssed och principen om iakttagande av rätten till försvar, vilka grundar sig på den omständigheten att det inte inleddes något formellt granskningsförfarande. Under alla omständigheter hade sökandebolaget i egenskap av berörd part endast rätt att yttra sig under det formella granskningsförfarandet och inte någon rätt till ett kontradiktoriskt förfarande med kommissionen, såsom tillerkänns den anmälande staten (se dom TF1 m.fl./kommissionen, punkt 58 ovan, EU:T:2012:352, punkt 217 och där angiven rättspraxis).
- 116 Följaktligen kan talan inte bifallas såvitt avser någon del av den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 106.2 FEUF, av artikel 107 FEUF och av motiveringsskyldigheten

- 117 Sökandebolaget har i huvudsak klandrat kommissionen dels för att den, i strid med artikel 106.2 FEUF, artikel 107 FEUF och motiveringsskyldigheten, inte undersökte huruvida den omtvistade åtgärdens samtliga tre beståndsdelar var förenliga med den inre marknaden, dels för att den inte kvalificerade en av dessa delar, nämligen skyldigheten att köpa inhemskt kol, som oförenligt statligt stöd. Kommissionen åsidosatte därigenom artiklarna 106.2 FEUF och 107 FEUF.

Den omständigheten att det inte gjordes en granskning av den omtvistade åtgärdens samtliga beståndsdelar

- 118 Sökandebolaget har hävdad att kommissionen, fastän den erkände samspelet mellan den omtvistade åtgärdens tre beståndsdelar, nämligen den ekonomiska ersättningen, prioriteringsordningen och skyldigheten att köpa inhemskt kol, endast undersökte huruvida ersättningen var förenlig med den inre marknaden.
- 119 Sökandebolaget har tillagt att kommissionen åsidosatte sin motiveringsskyldighet, genom att underlåta att ange skälen till att prioriteringsordningen och skyldigheten att köpa inhemskt kol antingen omfattades eller inte omfattades av tillämpningsområdet för artikel 107 FEUF eller artikel 106.2 FEU och att undersöka deras inverkan på bedömningen av den omtvistade åtgärdens förenlighet med den inre marknaden.
- 120 Tribunalen konstaterar att sökandebolaget, både genom sin invändning om att det inte gjordes någon granskning av den omtvistade åtgärdens samtliga beståndsdelar (se punkt 118 ovan) och den invändning som avser bristfällig motivering av det angripna beslutet vad beträffar två av åtgärdens beståndsdelar (se punkt 119 ovan), i huvudsak har klandrat kommissionen för att ha gjort en ofullständig granskning av den omtvistade åtgärdens beståndsdelar.
- 121 Eftersom det vid prövningen av den första grunden har slagits fast att kommissionen inte kan klandras för att ha gjort en ofullständig granskning av den omtvistade åtgärden (se punkterna 92–100 ovan), ska denna första uppsättning av invändningar inom ramen för den andra grunden inte heller godtas av samma skäl.

Den omständigheten att skyldigheten att köpa inhemskt kol inte kvalificerades som oförenligt statligt stöd

- 122 Sökandebolaget har klandrat kommissionen för att den i det angripna beslutet inte bedömde att den skyldighet att köpa inhemskt kol som de gynnade kraftverken ålades, betraktad för sig, utgjorde statligt stöd som, i motsats till vad kommissionen anförde i sina yttranden avseende ansökan om interimistiska åtgärder i mål T-490/10 R, innebar en överföring av statliga medel till producenterna av inhemskt kol. Detta stöd kunde dessutom inte förklaras förenligt med den inre marknaden i enlighet med artikel 106.2 FEUF.
- 123 Tribunalen finner att det inte är nödvändigt att ta ställning till frågan huruvida skyldigheten att köpa inhemskt kol innebar en överföring av statliga medel till producenterna av detta kol, eller att ta ställning till begäran om att bilaga A 23 till ansökan, som innehåller kommissionens yttranden över ansökan om interimistiska åtgärder i mål T-490/10 R, ska avlägsnas från akten i målet. Skyldigheten att köpa inhemskt kol utgör inom ramen för den anmälda stödordningen en av de skyldigheter att tillhandahålla offentliga tjänster som har ålagts dem som gynnas av den omtvistade åtgärden och kommissionen var till följd därav inte skyldig att undersöka om denna inköpsskyldighet, betraktad för sig, hade karaktär av statligt stöd och än mindre huruvida den, betraktad för sig, var förenlig med den inre marknaden (se punkterna 94 och 99 ovan).

124 Av det ovan anförda följer att talan inte kan bifallas såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden: Åsidosättande av artikel 106.2 FEUF, av rambestämmelserna för tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse och av artikel 11.4 i direktiv 2003/54, samt uppenbart oriktiga bedömningar och maktmissbruk

125 Sökandebolaget har i första hand gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 106.2 FEUF, gemenskapens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (EUT C 297, 2005, s. 4) (nedan kallade rambestämmelserna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse) och artikel 11.4 i direktiv 2003/54 samt gjorde uppenbart oriktiga bedömningar, genom att slå fast att de skyldigheter som ålades genom den omtvistade åtgärden motsvarade en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i syfte att garantera en tryggad elförsörjning. Bolaget har i andra hand gjort gällande att även om det förelåg en risk för elförsörjningen i Spanien var den omtvistade åtgärden oproportionerlig. Sökandebolaget har därav även dragit slutsatsen att kommissionen i förevarande fall gjorde sig skyldig till maktmissbruk.

Skälet till införandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse

126 Det har i flera bestämmelser i unionsrätten erkänts att en tryggad elförsörjning kunde utgöra skäl för att införa en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

127 Vad särskilt beträffar elsektorn, har det i direktiv 2003/54, vilket var tillämpligt vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet, angetts att skyldigheterna att tillhandahålla offentliga tjänster kunde främja en tryggad elförsörjning. Det framgår särskilt av skäl 26 i direktiv 2003/54 att "[r]espekt för kraven på allmännyttiga tjänster är ett grundläggande krav i detta direktiv, och det är viktigt att det i direktivet anges gemensamma minimikrav som uppfylls av samtliga medlemsstater och som beaktar målen om ... försörjningstrygghet". Likaså föreskrivs det i artikel 3.2 i direktiv 2003/54 att "[m]edlemsstaterna får med beaktande fullt ut av tillämpliga bestämmelser i fördraget, särskilt artikel [106] i detta, för att tillgodose det allmänna ekonomiska intresset ålägga företag som bedriver verksamhet inom elsektorn att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, vilka kan avse tillförlitlighet, inbegripet försörjningstrygghet ...". I artikel 11.4 i direktiv 2003/54 har det vidare angetts att "[e]n medlemsstat får med hänsyn till försörjningstryggheten bestämma att produktionsanläggningar som använder inhemska källor för primärenergi skall prioriteras i en utsträckning som inte under något kalenderår överstiger 15 % av den totala mängd primärenergi som behövs för att producera den el som förbrukas i den berörda medlemsstaten".

128 Kommissionen fastslog även i sitt meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa (EGT C 17, 2001, s. 4) att tryggad elförsörjning utgjorde ett viktigt mål med tjänster i allmänhetens intresse (bilaga I, punkt 3).

129 I skäl 4 i rådets förordning (EG) nr 1407/2002 av den 23 juli 2002 om statligt stöd till kolindustrin (EGT L 205, s. 1), vilken var tillämplig vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet, anges till och med att "den världspolitiska situationen [ger] en helt ny dimension åt bedömningen av geopolitiska risker och energitrygghetsrisker och en vidare betydelse åt begreppet försörjningstrygghet".

130 Sökandebolaget har inte bestritt att en tryggad elförsörjning utgör ett skäl av allmänt ekonomiskt intresse som kan motivera införandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Bolaget har däremot bestritt att det i förevarande fall föreligger en risk för den tryggade elförsörjningen i Spanien och har därav dragit slutsatsen att de skyldigheter som fastställdes genom den omtvistade åtgärden inte kan kvalificeras som skyldigheter att tillhandahålla offentliga tjänster.

- 131 I det angripna beslutet bedömde kommissionen med stöd av direktiv 2003/54 och medlemsstaternas stora utrymme för skönsmässig bedömning vid definitionen av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, att det inte ankom på staterna att identifiera specifika och överhängande hot mot deras tryggade elförsörjning. Kommissionen erinrade även om sin beslutspraxis, enligt vilken den inte kontrollerade huruvida de berörda medlemsstaterna hade lagt fram detaljerade bevis för att de stod inför specifika hot avseende deras tryggade elförsörjning, när inte någon tredje part bestred behovet av att vidta särskilda åtgärder med hänsyn till försörjningstryggheten. Med hänsyn till invändningarna från flera tredje parter och mot bakgrund av avregleringen av energisektorn i Europa, ansåg dock kommissionen att det i förevarande fall var nödvändigt att kontrollera huruvida det var uppenbart felaktigt av de spanska myndigheterna att likställa den omtvistade åtgärden med en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (punkterna 87–90 i det angripna beslutet).
- 132 Det är riktigt att det följer av protokoll nr 26 som fogats till fördragen och av samtliga rättsakter som är tillämpliga på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, särskilt rambestämmelserna för sådana tjänster, samt även av fast rättspraxis att medlemsstaterna, vad beträffar behörigheten att fastställa arten och omfattningen av ett uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i fördraget, har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att bestämma vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (punkt 22 i kommissionens meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa och punkt 9 i rambestämmelserna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse) (se dom av den 20 april 2010, *Federutility m.fl.*, C-265/08, REU, EU:C:2010:205, punkterna 29 och 30 samt där angiven rättspraxis, och dom av den 12 februari 2008, *BUPA m.fl./kommissionen*, T-289/03, REG, EU:T:2008:29, punkt 166 samt där angiven rättspraxis). I skäl 26 i direktiv 2003/54 anges även att "[d]et är viktigt att kraven på allmännyttiga tjänster kan tolkas på nationell grund, med beaktande av nationella omständigheter". Det finns nämligen varken någon klar och precis lagstadgad definition av begreppet uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse eller något vedertaget juridiskt begrepp som slutgiltigt fastställer de villkor som ska vara uppfyllda för att en medlemsstat med framgång ska kunna åberopa förekomsten av ett uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse och skyddet för detta, i den mening som avses i artikel 106.2 FEUF (dom *BUPA m.fl./kommissionen*, se ovan, EU:T:2008:29, punkt 165).
- 133 Enligt dessa rättsakter och rättspraxis har medlemsstaterna visserligen ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att bestämma vad de anser utgör tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, men en medlemsstats definition av sådana tjänster eller uppdrag kan ifrågasättas av kommissionen om ett uppenbart fel har begåtts. Detta innebär att medlemsstaterna visserligen är behöriga och har utrymme för skönsmässig bedömning att fastställa arten och omfattningen av ett uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse, men att denna behörighet inte är obegränsad och inte heller får utövas godtyckligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 november 2012, *CBI/kommissionen*, T-137/10, REU, EU:T:2012:584, punkterna 99 och 101 samt där angiven rättspraxis).
- 134 Härav följer att i likhet med samtliga aspekter av definitionen av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan frågan om skälet till införandet av en sådan tjänst, det vill säga i förevarande fall frågan huruvida det föreligger en risk för den tryggade elförsörjningen, inte anses vara utesluten från det visserligen inskränkta området för kommissionens kontroll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2005, *Olsen/kommissionen*, T-17/02, REG, EU:T:2005:218, punkt 217, och dom *BUPA m.fl./kommissionen*, punkt 132 ovan, EU:T:2008:29, punkt 267). Denna inskränkta kontroll kan innefatta en framåtblickande analys, i synnerhet när det som ska kontrolleras, såsom i förevarande fall, är huruvida det föreligger en risk.
- 135 Följaktligen ska tribunalen pröva huruvida det finns fog för de argument enligt vilka sökandebolaget bestrider att det i förevarande fall föreligger en risk för den tryggade elförsörjningen i Spanien.

- 136 Det följer av fast rättspraxis att med hänsyn till dels det stora utrymme för skönsmässig bedömning som en medlemsstat har när den definierar ett uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse och villkoren för dess genomförande, dels den omständigheten att omfattningen av den kontroll som kommissionen är behörig att företa i detta hänseende är begränsad till att avse uppenbara fel, kan inte heller den kontroll som tribunalen företar avseende kommissionens bedömning i detta avseende gå utöver denna gräns. Inom ramen för denna kontroll ankommer det särskilt på tribunalen att pröva om kommissionens bedömning är tillräckligt rimlig (se, för ett liknande resonemang, dom BUPA m.fl./kommissionen, punkt 132 ovan, EU:T:2008:29, punkterna 220 och 266 och där angiven rättspraxis, och dom CBI/kommissionen, punkt 133 ovan, EU:T:2012:584, punkterna 99 och 100).
- 137 I det angripna beslutet bedömde kommissionen att de spanska myndigheterna hade visat att det förelåg konkreta risker som hotade den tryggade elförsörjningen (punkt 91 i det angripna beslutet). Kommissionen ansåg i synnerhet att de spanska myndigheternas påstående att det förelåg en risk för att de kraftverk som kunde garantera en sådan tryggad försörjning, det vill säga de kraftverk som drivs med inhemskt kol, skulle stänga mellan åren 2010 och 2014 på grund av otillräcklig lönsamhet, utan att dessa kraftverk kunde ersättas av andra elkraftverk, med tanke på de låga priserna och den osäkerhet som kännetecknade grossistmarknaden för el, inte utgjorde en uppenbart oriktig bedömning (punkt 93 i det angripna beslutet).
- 138 Sökandebolaget har, för det första, bestritt att den globala ekonomiska recessionen utgör ett hot mot livskraften för kraftverk som använder inhemskt kol. Tribunalen konstaterar inledningsvis att kommissionen inte grundade sin slutsats, om att den av de spanska myndigheterna återopade risken för stängning av kraftverk som drevs med inhemskt kol inte utgjorde en uppenbart oriktig bedömning, enbart på konsekvenserna av den ekonomiska recessionen. Kommissionen beaktade nämligen de kombinerade effekterna av den ekonomiska recessionen och andra strukturella aspekter på elmarknaden i Spanien, såsom den ökande andelen el producerad från förnybara energikällor (punkt 93 i det angripna beslutet) och den spanska elmarknadens isolering jämfört med de andra europeiska marknaderna (punkt 96 i det angripna beslutet). Kommissionen angav således i punkt 96 i det angripna beslutet att den spanska elmarknadens isolering, på grund av den begränsade sammankopplingen med de andra europeiska länderna, hindrade ägarna till kraftverk som använde inhemskt kol från att mildra effekterna av den nedgång i efterfrågan och sänkning av grossistpriserna på el i Spanien som följde av den ekonomiska krisen, genom export till marknader med högre priser.
- 139 Vidare ska det, i likhet med vad kommissionen har anfört, påpekas att den enda uppgift som sökandebolaget har lagt fram till stöd för sitt argument, nämligen utdragen ur CNC:s rapport IPN 33/09, inte utesluter varje risk för stängning av kraftverk som använder inhemskt kol, eftersom det därav framgår att det inte "nödvändigtvis går att dra slutsatsen att den ekonomiska krisen och den efterföljande minskningen av efterfrågan kommer att leda till en stängning av kolkraftverken". Som kommissionen även har anfört, grundade sig dessutom CNC, vid bedömningen av den ekonomiska krisens effekter på livskraften för de kraftverk som använder inhemskt kol, inte på objektiva uppgifter, utan på det förhållandet att den aktuella sektorn inte hade tillkännagett någon avsikt att avveckla sina tillgångar. Dessa analyser från CNC räcker således inte för att kommissionens bedömning av påståendet att det föreligger en risk för stängning av kraftverk som använder inhemskt kol ska framstå som mindre sannolik.
- 140 Det ska slutligen tilläggas att sökandebolaget inte på något sätt har ifrågasatt sifferuppgifterna avseende efterfrågan på el och konsekvenserna av dessa för elproduktionen, vilka de spanska myndigheterna återopade och som kommissionen stödde sig på för att dra slutsatsen att påståendet att det förelåg en risk för stängning av de kraftverk som använder inhemskt kol i Spanien inte utgjorde en uppenbart oriktig bedömning. Det framgår av dessa uppgifter att efterfrågan på el föll kraftigt i Spanien, minus 5 procent år 2009, och att de kraftverk som använder inhemskt kol samtidigt kraftigt minskade sin produktion (punkt 19 i det angripna beslutet).

- 141 Sökandebolaget har, för det andra, ifrågasatt det påstått orealistiska beaktandet av en stängning av samtliga kraftverk som använder inhemskt kol i syfte att beräkna energitäckningen. Tribunalen konstaterar att varken denna beräkning, vilken gjordes av de spanska myndigheterna och som det hänvisades till i punkt 24 i det angripna beslutet, eller detta antagande om stängning av samtliga kraftverk som använder inhemskt kol upprepades av kommissionen vid dess bedömning av huruvida det i förevarande fall förelåg en verklig tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. I enlighet med den inskränkta kontrollen av skälet till införandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, som det ankommer på kommissionen att göra, begränsade sig kommissionen till att kontrollera rimligheten av själva förekomsten av en risk för stängning av kraftverk som använder inhemskt kol och inte sannolikheten för att denna risk skulle förverkligas, och än mindre omfattningen av detta förverkligande (se, för ett liknande resonemang, dom BUPA m.fl./kommissionen, punkt 132 ovan, EU:T:2008:29, punkt 268). Antagandet om stängning av samtliga gynnade kraftverk låg följaktligen inte till grund för kommissionens slutsats avseende förekomsten av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Sökandebolagets argument är följaktligen verkningslöst och ska därmed lämnas utan avseende.
- 142 Sökandebolaget har, för det tredje, ifrågasatt den omständigheten att det i det angripna beslutet inte togs någon hänsyn till den allmänna situationen med överkapacitet på den spanska elmarknaden, och i synnerhet produktionskapaciteten vid de kärnkraftverk, vindkraftsanläggningar och vattenkraftverk som också drivs med inhemska energikällor. Tribunalen framhåller först att i de rapporter och förklaringar som sökandebolaget har nämnt, särskilt CNE:s rapport 29/2009 av den 16 november 2009 och CNE:s ramrapport av den 22 december 2009, omnämns visserligen de spanska produktionsanläggningarnas tillräckliga kapacitet för att täcka efterfrågan på el, även i de mest extrema situationer. Inte i någon av dessa rapporter och förklaringar beaktas dock specifikt risken för stängning av de kraftverk som använder inhemskt kol, vilken utgör den huvudsakliga grunden – och inte utgör en uppenbart oriktigt bedömning – för de spanska myndigheternas påstående om att det föreligger en risk för den tryggade elförsörjningen.
- 143 Vidare ska det påpekas att kommissionen uttryckligen beaktade elproduktionen från förnybara energikällor genom att, i punkt 93 i det angripna beslutet, nämna denna energikällas ökande andel av elproduktionen i Spanien. Såsom framgår av denna punkt i det angripna beslutet och som kommissionen har framhållit i sina inlagor, är riskerna för den tryggade elförsörjningen i Spanien bland annat en följd av den stora andel av denna försörjning som härrör från förnybara energikällor, såsom vindkraft, vattenkraft och solenergi. Dessa energikällor, vilka – enligt uppgifter som lades fram av kommissionen och som även delvis har omnämnts i det angripna beslutet (punkt 97 och fotnot 40), och som sökandebolaget inte har bestritt utan till och med har kompletterat – motsvarade en inte obetydlig andel av den el som produceras och förbrukas i Spanien (44 procent av produktionsanläggningarna för el i Spanien vad gäller installerad effekt år 2009, 23 procent av den spanska elproduktionen år 2008 och 35 procent av den el som förbrukades i Spanien år 2010), är nämligen per definition beroende av meteorologiska förhållanden och kan följaktligen, oavsett deras produktionskapacitet, inte anses vara i stånd att under alla omständigheter garantera en tryggad elförsörjning i Spanien. Detta gäller i än högre grad då de kraftverk som använder förnybara energikällor, såsom framgår av det angripna beslutet (punkt 98) utan att sökandebolaget specifikt har bestritt detta, inte kan säkerställa de balanstjänster som är nödvändiga för att förhindra försörjningsavbrott, genom att de gör det möjligt att balansera kraftverkens uteffekt, i uppåt- eller nedåtgående riktning, med hänsyn till systemoperatörens önskemål (se även punkt 21 i det angripna beslutet).
- 144 Sökandebolaget har inte heller bestritt kommissionens konstaterande i det angripna beslutet (punkterna 21 och 98) att kärnkraftverken inte heller är kapabla att tillhandahålla ovannämnda balanstjänster. Vidare kan inte kärnkraft, även om den inte är beroende av klimatförhållandena på samma sätt som de förnybara energikällorna, anses utgöra en inhemsk energikälla på samma sätt som inhemskt kol och på grund därav beaktas av kommissionen vid dess bedömning av den påstådda risken för den tryggade försörjningen. Även om kärnbränslet, det vill säga anrikt uran, såsom sökandebolaget

har framhållit, framställs i Spanien, kommer källan till detta bränsle, det vill säga uranet, från fyndigheter som inte är belägna i Spanien, vilket parterna enades om vid förhandlingen. Produktionskapaciteten för el från kärnkraft behövde därför inte beaktas och kan inte medföra att kommissionens bedömning av påståendet att det föreligger en risk för elförsörjningen i Spanien framstår som mindre sannolik.

145 I den mån sökandebolaget, inom ramen för sin argumentation avseende kärnkraftverk, vindkraftsanläggningar och vattenkraftverk, har gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 11.4 i direktiv 2003/54, ska denna invändning avvisas, eftersom den åberopades för första gången i repliken, utan att den kan anses utgöra en utvidgning av en grund eller en invändning som har anförts i ansökan. I ansökan åberopade nämligen sökandebolaget att det skett ett åsidosättande av artikel 11.4 i direktiv 2003/54, genom att framhålla att det inte förelåg något skäl för ett sådant intrång i den tryggade elförsörjning som föreskrivs i denna bestämmelse, medan bolaget i repliken gjorde gällande att nämnda bestämmelse åsidosattes på grund av att ett beaktande av den kärnkraft som omfattas av en ordning för prioriterad tilldelning skulle leda till ett överskridande av den maximigräns på 15 procent som föreskrivs däri.

146 Av det ovan anförda följer att kommissionens bedömning av skälet till den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som i förevarande fall infördes av de spanska myndigheterna inte var uppenbart oriktig bedömning.

Huruvida den omtvistade åtgärden är proportionerlig med hänsyn till det eftersträlvade målet med tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse

147 Det ska inledningsvis påpekas att proportionalitetsprövning utgör en av de prövningar som det åligger kommissionen att göra i samband med sin kontroll av huruvida en statlig stödåtgärd är förenlig med artikel 106.2 FEUF.

148 I punkt 23 i kommissionens meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa (se även, för ett liknande resonemang, dom TF1 m.fl./kommissionen, punkt 58 ovan, EU:T:2012:352, punkterna 101–104) anges följande:

”Proportionalitet enligt artikel [106].2 [FEUF] innebär att de medel som används för att garantera att tjänster i allmänhetens intresse utförs inte i onödan får störa handeln. Det är särskilt viktigt att inskränkningar i principerna i ... fördraget ... inte får vara större än vad som är absolut nödvändigt för syftet.”

149 Enligt den rättspraxis som avser Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/55/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och om upphävande av direktiv 98/30/EG (EUT L 176, s. 57), vilket har många likheter med direktiv 2003/54 som antogs samma dag och varigenom den inre marknaden för el infördes, framgår det av ordalydelsen i artikel 106 FEUF att proportionalitetsprincipen måste iaktas vad gäller de skyldigheter att tillhandahålla allmännyttiga tjänster som enligt artikel 3.2 i direktiv 2003/55 (vilken liknar artikel 3.2 i direktiv 2003/54) kan åläggas företag, och således får inte genom dessa skyldigheter den fria prissättningen avseende leverans av naturgas åsidosättas, förutom i den utsträckning det behövs för att uppnå det mål av allmänt ekonomiskt intresse som eftersträvas (dom Federutility m.fl., punkt 132 ovan, EU:C:2010:205, punkt 33).

150 Det följer även av fast rättspraxis att prövningen av om en åtgärd som syftar till att fullgöra ett uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse är proportionerlig begränsas till en kontroll av frågan huruvida den fastställda åtgärden är nödvändig för att det ifrågavarande uppdraget av allmänt ekonomiskt intresse

ska kunna fullgöras på ekonomiskt godtagbara villkor, eller om det tvärtom är uppenbart att åtgärden i fråga inte är ändamålsenlig för att uppnå det eftersträvade målet (se dom BUPA m.fl./kommissionen, punkt 132 ovan, EU:T:2008:29, punkterna 222, 266 och 287 samt där angiven rättspraxis).

- 151 I motsats till vad sökandebolaget har hävdad, gjorde kommissionen i förevarande fall en sådan proportionalitetsprövning. Den inskränkte sig nämligen inte till att kontrollera att den omtvistade åtgärden inte innebar en överkompensation (punkterna 135–146 i det angripna beslutet). Kommissionen kontrollerade även i huvudsak att den omtvistade åtgärden var lämplig med hänsyn till målet att garantera en tryggad elförsörjning och att den inte var alltför långtgående.
- 152 Innan tribunalen prövar de invändningar som har riktats mot dessa bedömningar av kommissionen, ska det erinras om att det följer av fast rättspraxis att eftersom kommissionens prövning av huruvida en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse är proportionerlig är inskränkt (se punkt 150 ovan), ska denna omständighet även beaktas i samband med unionsdomstolens lagenlighetsprövning av kommissionens bedömning. Denna prövning av tribunalen ska vara ännu mera inskränkt, eftersom kommissionens bedömning rör komplexa ekonomiska omständigheter (se dom BUPA m.fl./kommissionen, punkt 132 ovan, EU:T:2008:29, punkt 269 och där angiven rättspraxis).
- 153 Vad för det första beträffar den omtvistade åtgärdens lämplighet, fann kommissionen att kolkraftverken, i synnerhet de kraftverk som använde inhemskt kol, fyllde en viktig funktion i det stöd som beviljades för elproduktion från förnybara energikällor och kunde, trots att de hade mindre flexibilitet jämfört med gaskraftverk, tillhandahålla balanstjänster åt systemoperatören, vilka var nödvändiga för att förhindra försörjningsavbrott (punkt 98 i det angripna beslutet). Kommissionen tillade att ett fullständigt byte av kolkraftverkens bränsle genom övergång från inhemskt kol till importerat kol, inte skulle kunna genomföras snabbt och skulle kräva betydande investeringar. Kommissionen drog därav slutsatsen att utan den omtvistade åtgärden skulle kolproduktionen i Spanien kunna upphöra helt, och att de kraftverk som använde inhemskt kol inte längre skulle vara tillgängliga för att säkerställa elförsörjningen, med hänsyn till svårigheterna vid byte av bränsle (punkt 99 i det angripna beslutet). Slutligen konstaterade kommissionen att med undantag av inhemskt kol, härrörde alla andra fossila bränslen som användes för elproduktion från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen och som inte är fria från geopolitiska risker, vilket skulle ge upphov till ytterligare risker för den tryggade försörjningen i Spanien (punkt 100 i det angripna beslutet). Kommissionen drog av samtliga dessa omständigheter slutsatsen att den omtvistade åtgärden hade som mål att minska de konkreta risker som påverkade den tryggade försörjningen i Spanien under en period på fyra år och att den inte hade upptäckt någon uppenbart oriktig bedömning i de skäl som de spanska myndigheterna angav till stöd för denna åtgärd vad gäller den tryggade försörjningen (punkt 101 i det angripna beslutet).
- 154 Sökandebolaget anser att kommissionen gjorde en felaktig bedömning när den slog fast att de kraftverk som använder inhemskt kol kunde garantera en tryggad elförsörjning i Spanien, då de kombikraftverk som använder gas i högre grad kan göra det.
- 155 Tribunalen erinrar i detta hänseende om att artikel 11.4 i direktiv 2003/54 i huvudsak ger en medlemsstat möjlighet att med hänsyn till försörjningstryggheten bevilja produktionsanläggningar som använder inhemska källor en fördel vad gäller tillträdet till marknaden. Vidare framhålls i förordning nr 1407/2002, vilken var i kraft vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet, kolproduktionens betydelse för elproduktionen, vad gäller energitrygghet. Efter att ha påpekat att unionen har blivit allt mer beroende av sina externa försörjningskällor för primärenergi, drog rådet slutsatsen att en diversifiering av energikällorna, både mellan olika geografiska områden och mellan olika produkter, skulle göra det möjligt att skapa säkrare försörjningsvillkor, varvid det tillade att i en sådan strategi ingår att utveckla inhemska primära energikällor (skäl 3 i förordning nr 1407/2002). Domstolen har för övrigt slagit fast att en medlemsstat, utan att åsidosätta principen om fri rörlighet för varor, kunde förbehålla tilldelningen av så kallade gröna elcertifikat, vilka är avsedda att främja

användningen av förnybara energikällor, till de elproducenter som är belägna inom landets territorium (se, analogt, dom av den 1 juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, REU, EU:C:2014:2037, punkterna 98–104).

- 156 De argument och omständigheter som sökandebolaget har anfört ska således vara särskilt utförliga och grundas på potentiella särdrag i det aktuella fallet för att kommissionens bedömning att den omtvistade åtgärden, som gynnar de kraftverk som använder inhemskt kol, i förevarande fall är lämplig för att garantera en tryggad elförsörjning i Spanien ska framstå som mindre sannolik.
- 157 Så är emellertid inte fallet.
- 158 Sökandebolaget har nämligen inte åberopat några konkreta uppgifter till stöd för sitt bestridande av produktionsstabiliteten vid de kraftverk som använder inhemskt kol och deras lönsamhet eller till stöd för att det inte föreligger några problem i fråga om dessa kraftverks råvaruförsörjning. Bolaget har nämligen inskränkt sig till att hävda att denna stabilitet, denna lönsamhet och den omständigheten att det inte föreligger några svårigheter att erhålla råvaror kännetecknade även de kraftverk som använde importerat kol eller naturgas.
- 159 De konkreta uppgifter som sökandebolaget har anfört till stöd för sitt påstående att de kraftverk som använder inhemskt kol har en otillräcklig produktionskapacitet kan inte heller medföra att lämpligheten av de åtgärder som vidtagits till förmån för dessa kraftverk med hänsyn till det eftersträvade målet inte framstår som rimlig. Det eftersträvade målet är nämligen inte att säkerställa en elförsörjning som täcker samtliga elbehov, utan att säkerställa försörjningstryggheten, det vill säga att förfoga över kraftverk som kan producera el, oavsett klimatförhållanden eller politiska förhållanden. Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/89/EG av den 18 januari 2006 om åtgärder för att trygga elförsörjning och infrastrukturinvesteringar (EUT L 33, s. 22) har till syfte att harmonisera åtgärder för att trygga elförsörjningen, och i skäl 1 i direktivet anges att sådana åtgärder inte bör leda till att det skapas mer kapacitet än vad som behövs för att undvika onödiga avbrott i eldistributionen till slutförbrukarna. Den producerade elkvantiteten utgör därför inte ett avgörande kriterium vid bedömningen i förevarande fall av huruvida den omtvistade åtgärden är lämplig i förhållande till det eftersträvade målet.
- 160 På samma sätt kan de konkreta uppgifter som sökandebolaget har anfört till stöd för sitt påstående att de kraftverk som använder inhemskt kol har mindre flexibilitet jämfört med de kraftverk som använder gas inte heller medföra att lämpligheten av de åtgärder som vidtagits till förmån för de förstnämnda kraftverken med hänsyn till det eftersträvade målet inte framstår som rimlig. För att uppnå detta mål räcker det nämligen att ha en viss flexibilitet, det vill säga i huvudsak att vara kapabel att tillhandahålla balanstjänsterna (se punkt 143 ovan). Sökandebolaget har dock inte bestritt denna flexibilitet som de gynnade kraftverken har, utan bolaget har endast hävdad – vilket kommissionen själv för övrigt har medgett i punkt 98 i det angripna beslutet – att dessa kraftverk var mindre flexibla än de kombikraftverk som använder gas. Det kan i det avseendet tilläggas att sökandebolaget även har nyanserat sitt påstående om kombikraftverkens flexibilitet, genom att i repliken medge att ett produktionsstopp på mer än två veckor ökade deras responstid märkbart.
- 161 Vad för det andra beträffar den omtvistade åtgärdens alltför långtgående karaktär och de snedvridningar som den kan orsaka, fann kommissionen att åtgärden potentiellt sett kunde påverka särskilt marknaderna för naturgas och importerat kol, genom att precisera att dessa snedvridningar utgjorde en naturlig del av varje skyldighet att tillhandahålla en offentlig tjänst som införs av medlemsstaterna i enlighet med artikel 11.4 i direktiv 2003/54 (punkt 125 i det angripna beslutet).
- 162 Sökandebolaget har bestritt denna bedömning, dels genom att beskriva de många snedvridningar på elmarknaden som den omtvistade åtgärden har orsakat, dels genom att göra gällande att det finns mindre restriktiva åtgärder som kan uppnå målet om en tryggad försörjning.

- 163 Vad först beträffar de många snedvridningar som den omtvistade åtgärden påstås ha orsakat, nämligen ingreppen i näringsfriheten, i energieffektiviteten och i prisbildningen på elmarknaden, samt de skador som orsakats de kraftverk som använder importerat kol och hela naturgassektorn, påpekar tribunalen att dessa snedvridningar korrelerar med kvalificeringen av den omtvistade åtgärden som statligt stöd, vilken per definition utgör en åtgärd som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, och i synnerhet korrelerar med genomförandet av artikel 11.4 i direktiv 2003/54, som ger medlemsstaterna möjlighet att gynna de anläggningar som producerar el från inhemska källor, till nackdel för de anläggningar som använder andra energikällor.
- 164 Den omtvistade åtgärden skulle således kunna anses vara alltför långtgående endast om den försämring av konkurrensen som den medför är väsentlig och uppenbart oproportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet. För att kunna dra slutsatsen att det föreligger en sådan försämring, ska det visas att den omtvistade åtgärden hotar livskraften för andra elproducerande sektorer, och därmed går så långt att den äventyrar en tryggad elförsörjning i Spanien (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 11 juli 2014, DTS Distribuidora de Televisión Digital/kommissionen, T-533/10, REU, överklagad, EU:T:2014:629, punkterna 155 och 160).
- 165 De snedvridningar som sökandebolaget har gjort gällande avseende näringsfriheten, energieffektiviteten och prisbildningen ska följaktligen genast avfärdas, eftersom de inte gör det möjligt att visa att den omtvistade åtgärden är oproportionerlig, särskilt som sökandebolaget beträffande vissa av dessa snedvridningar inte har hänvisat till något förhållande som tyder på att de är alltför långtgående.
- 166 Vad beträffar de påstådda skador som orsakats de kraftverk som drivs med gas och de kraftverk som använder importerat kol, konstaterar tribunalen att genom den omtvistade åtgärden omgärdas de fördelar som de gynnade kraftverken beviljas av strikta begränsningar. I enlighet med bestämmelserna i artikel 11.4 i direktiv 2003/54 får den mängd inhemskt kol som årligen används av de gynnade kraftverken inte överstiga 15 procent av den totala mängd primärenergi som behövs för att producera den el som förbrukas i Spanien. Såsom framgår av det angripna beslutet (punkt 83), och som kommissionen även har bekräftat i sina inlagor, utan att sökandebolaget har bestritt detta, är det planerat att den omtvistade åtgärden håller sig till och med långt under denna maximigräns, eftersom den aktuella mängden primärenergi inte överstiger 9 procent av den totala mängd primärenergi som behövs för att producera den el som förbrukas årligen, vilket motsvarar en elproduktion på 23,35 TWh per år (se punkt 2 ovan). Enligt de uppgifter som framgår av det angripna beslutet, vilka har kompletterats av sökandebolaget, motsvarade de gynnade kraftverkens installerade effekt endast cirka 5 procent av den totala installerade effekten i Spanien år 2008, det vill säga nästan 5 000 MW, som omnämns i ansökan, satt i relation till 91 000 MW, som omnämns i punkt 18 i det angripna beslutet. Slutligen ska den omtvistade åtgärden, vilken trädde i kraft i februari 2011, upphöra att gälla den 31 december 2014 (se punkt 5 ovan).
- 167 Sökandebolaget har emellertid inte visat att den omtvistade åtgärden, trots de begränsningar som den föreskriver, hotar de berörda kraftverkens livskraft.
- 168 Vad beträffar de kraftverk som använder importerat kol har nämligen sökandebolaget inskränkt sig till att hänvisa till ett utdrag ur CNE:s rapport 5/2010, i vilket det visserligen talas om ett "fullständigt produktionsstopp" vid dessa kraftverk, men av vilket det även framgår att dessa kraftverk inte kommer att bli föremål för ett totalt produktionsstopp till följd av den omtvistade åtgärden, med hänsyn till den funktion som de fyller vid tillhandahållandet av vissa balanstjänster. Den enda gång då sökandebolaget har omnämnt risken för att "livskraften för de kraftverk som använder importerat kol kan äventyras", har bolaget till stöd för sitt påstående endast hänvisat till en "flyttning av dessa kraftverk" på grund av den omtvistade åtgärden, det vill säga på ett allmänt sätt och utan några andra preciseringar av konsekvenserna av prioriteringsordningen. I sina yttranden över interventionsinlagorna har sökandebolaget till och med hänvisat till en väsentlig ökning av elproduktionen år 2011 vid de kraftverk som använder importerat kol.

- 169 Vad beträffar de kombikraftverk som använder gas, har sökandebolaget på samma sätt – med undantag av de konkreta uppgifter som det har lagt fram till stöd för att dess egen konkurrenssituation har påverkats påtagligt – i huvudsak inskränkt sig till att hänvisa till de yttranden som det avgav under det preliminära granskningsförfarandet, inom ramen för vilka bolaget endast, i allmänna ordalag, har nämnt den omtvistade åtgärdens konsekvenser för gasförsörjningen och för underhållet av turbinerna vid kombikraftverken, utan att sökandebolaget har nämnt eller ens antytt ett ingrepp i dessa kraftverks livskraft. Vidare är det under alla omständigheter så att, även om det antas att de uppgifter som hänför sig till tiden efter antagandet av det angripna beslutet och som sökandebolaget har åberopat ska beaktas, anser tribunalen, i likhet med kommissionen, att dessa uppgifter inte gör det möjligt att dra slutsatsen att det skedde ett nästan permanent produktionsstopp vid de flesta kombikraftverk. Den åberopade genomsnittliga procentsatsen för den elproduktion av kombikraftverken som drogs tillbaka från marknaden till följd av den omtvistade åtgärden, det vill säga 27 procent, är faktiskt begränsad och beror på den omständigheten, vilken sökandebolaget har bortsett från, att den omtvistade åtgärden fastställer att el som produceras av de mest förorenande kraftverken, det vill säga de som använder eldningsolja och kol, ska dras tillbaka i första hand, medan den el som produceras av kombikraftverken ska dras tillbaka först därefter (se även punkt 219 nedan). Det kan slutligen påpekas att den maximala årsproduktion som den omtvistade åtgärden fastställer för de gynnade kraftverken motsvarade endast cirka 30 procent av den el som år 2009 producerades årligen av kombikraftverken, enligt de uppgifter som har lagts fram av Konungariket Spanien och som sökandebolaget inte har bestritt. Även om enbart den el som produceras av dessa kraftverk dras tillbaka från marknaden med tillämpning av den omtvistade åtgärden, kan följaktligen denna maximala årsproduktion inte orsaka en sådan inverkan på deras livskraft.
- 170 Vad därefter beträffar påståendet att det finns mindre restriktiva åtgärder som kan uppnå målet om en tryggad elförsörjning, erinrar tribunalen om att enligt rättspraxis ska medlemsstaten på ett detaljerat sätt redogöra för skälen till att fullgörandet av det aktuella uppdraget av allmänintresse på godtagbara ekonomiska villkor skulle riskeras om den aktuella stödåtgärden avskaffades, men den behöver inte faktiskt visa att ingen annan tänkbar åtgärd, som per definition är hypotetisk, skulle kunna göra det möjligt att säkerställa fullgörandet av detta uppdrag på samma villkor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 oktober 1997, kommissionen/Frankrike, C-159/94, REG, EU:C:1997:501, punkt 101). En sådan skyldighet åligger således än mindre en stat som vill införa en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse med tillämpning av artikel 11.4 i direktiv 2003/54.
- 171 Härav följer att det inte ankom på kommissionen att, inom ramen för dess inskränkta kontroll, göra en jämförande analys av samtliga åtgärder som är tänkbara för att uppnå det eftersträlvade målet av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, beslut Gas Natural Fenosa SDG/kommissionen, punkt 87 ovan, EU:T:2011:53, punkt 109).
- 172 Därav följer att samtliga argument om att det finns andra lämpliga åtgärder, som är mindre restriktiva än den som de spanska myndigheterna beslutade om, ska lämnas utan avseende i förevarande fall.
- 173 Av det ovan anförda följer att sökandebolaget inte har visat att kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning genom att bedöma att den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som infördes i förevarande fall var motiverad och att den omtvistade åtgärden stod i proportion till det eftersträlvade målet med denna tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Kommissionen åsidosatte följaktligen inte heller artikel 106.2 FEUF, rambestämmelserna för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller artikel 11.4 i direktiv 2003/54, genom att göra dessa bedömningar.

Huruvida det har förekommit maktmissbruk

- 174 Sökandebolaget har gjort gällande att kommissionen gjorde sig skyldig till maktmissbruk, eftersom det egentliga mål som eftersträvades genom antagandet av det angripna beslutet var att möjliggöra för Spanien att skydda sina kolproducenter. Bolaget har i det avseendet åberopat avsaknaden av motivering. att den omtvistade åtgärden är olämplig, omnämmandet av ovannämnda mål i det angripna beslut samt att det finns särskilda unionsåtgärder som syftar till att skydda kolsektorn.
- 175 Enligt fast rättspraxis föreligger maktmissbruk när en myndighet har utnyttjat sina befogenheter i syfte att uppnå andra mål än de som myndigheten har tilldelats befogenheter för. Ett beslut innebär maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter framgår att det har antagits i ett sådant syfte (dom av den 13 november 1990, Fedesa m.fl., C-331/88, REG, EU:C:1990:391, punkt 24, och dom av den 9 oktober 2001, Italien/kommissionen, C-400/99, REG, EU:C:2001:528, punkt 38).
- 176 I förevarande fall kan dock inte sökandebolaget anses ha lagt fram sådana uppgifter, eftersom tribunalen har underkänt bolagets argument avseende avsaknaden av motivering och att den i förevarande fall valda tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse var olämplig (se punkt 173 ovan), eftersom förekomsten av en stödordning inom kolsektorn inte betyder att kommissionen eftersträvar ett sådant mål i samtliga beslut som den fattar med avseende på denna sektor, och eftersom omnämmandet av oron för den spanska kolindustrin i det angripna beslutet inte räcker för att det ska utgöra syftet med nämnda beslut. Det kan i det avseendet tilläggas att även om det antas att stödet till den spanska gruvindustrin också kan anses utgöra ett av de mål med den omtvistade åtgärden som kommissionen har godkänt, innebär dock det angripna beslutet inte maktmissbruk, eftersom detta stöd till gruvindustrin endast utgör ett medel som gjorde det möjligt att främja en tryggad elförsörjning och då detta huvudsyfte således kvarstår (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 2005, EDP/kommissionen, T-87/05, REG, EU:T:2005:333, punkt 87 och där angiven rättspraxis).
- 177 Den invändning som avser maktmissbruk kan följaktligen inte godtas.
- 178 Talan kan därför inte bifallas såvitt avser någon del av den tredje grunden.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av andra bestämmelser i fördraget och i sekundärrätten än de som avser statligt stöd

Huruvida grunden har verkan

- 179 Kommissionen anser att samtliga invändningar som har anförts till stöd för denna grund inte kan prövas eller i vart fall är utan verkan, eftersom kommissionen endast är skyldig att göra en bedömning med avseende på relevanta bestämmelser som inte hör till reglerna om statligt stöd om vissa av villkoren för stödet i fråga är så nära förbundna med stödets mål att deras eventuella bristande överensstämmelse med dessa bestämmelser med nödvändighet skulle påverka stödets förenlighet med den inre marknaden. I förevarande fall innehåller dock inte ansökan någon analys av ett sådant samband.
- 180 I det angripna beslutet slog kommissionen fast att den omtvistade åtgärden var förenlig med den inre marknaden enligt artikel 106.2 FEUF, med vederbörligt förbehåll för det fall att vissa av villkoren för stödet i fråga strider mot andra särskilda bestämmelser i fördraget än artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF, om dessa villkor är så oupplösligen förbundna med stödets mål att det inte är möjligt att bedöma dem separat (punkt 148). Kommissionen undersökte således huruvida den omtvistade åtgärden var förenlig med reglerna om fri rörlighet för varor och om etableringsfrihet, vissa miljöbestämmelser och förordning nr 1407/2002.

- 181 Det följer nämligen av fast rättspraxis att när kommissionen tillämpar förfarandet på området för statligt stöd, är den enligt fördragets allmänna systematik skyldig att respektera sambandet mellan de bestämmelser som reglerar statligt stöd och andra särskilda bestämmelser än de som avser statligt stöd, och således bedöma det aktuella stödets förenlighet med dessa särskilda bestämmelser (dom Matra/kommissionen, punkt 25 ovan, EU:C:1993:239, punkterna 41–43, och dom av den 31 januari 2001, Weyl Beef Products m.fl./kommissionen, T-197/97 och T-198/97, REG, EU:T:2001:28, punkterna 75 och 77).
- 182 En sådan skyldighet åligger dock kommissionen enbart i fråga om villkor för ett stöd som är så oupplösligen förbundna med stödets mål att det inte är möjligt att bedöma dem separat (dom Matra/kommissionen, punkt 25 ovan, EU:C:1993:239, punkt 41, och dom Weyl Beef Products m.fl./kommissionen, punkt 181 ovan, EU:T:2001:28, punkt 76). Denna skyldighet föreligger däremot inte i fråga om villkor för ett stöd eller delar av ett stöd som, även om de ingår i stödet, kan anses som icke nödvändiga för att uppfylla målet med detta eller för dess funktion (dom av den 22 mars 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, REG, EU:C:1977:51, punkt 14, och dom Weyl Beef Products m.fl./kommissionen, se ovan, EU:T:2001:28, punkt 77).
- 183 En skyldighet för kommissionen att, i ett förfarande rörande statligt stöd, slutgiltigt ta ställning – oavsett sambandet mellan stödvillkoren och målet med det aktuella stödet – till förekomsten eller frånvaron av ett åsidosättande av andra unionsrättsliga bestämmelser än bestämmelserna i artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF samt, i förekommande fall, i artikel 106 FEUF, skulle strida dels mot de handläggningsregler och garantier till skydd för enskilda – vilka delvis väsentligen skiljer sig åt och har olika rättsföljder – som är specifika för de förfaranden som särskilt inrättats för att kontrollera tillämpningen av dessa bestämmelser, dels mot principen om de administrativa förfarandenas och rättsmedlens autonomi (dom BUPA m.fl./kommissionen, punkt 132 ovan, EU:T:2008:29, punkterna 313 och 314; se även, för ett liknande resonemang, dom Iannelli & Volpi, punkt 182 ovan, EU:C:1977:51, punkt 12, och dom Matra/kommissionen, punkt 25 ovan, EU:C:1993:239, punkt 44). En sådan skyldighet skulle även strida mot det undantag från reglerna i fördraget som föreskrivs i artikel 106.2 FEUF, vilket aldrig kan få någon verkan om dess tillämpning samtidigt måste säkerställa ett fullständigt iakttagande av de regler som det är avsett att göra undantag ifrån (dom BUPA m.fl./kommissionen, punkt 132 ovan, EU:T:2008:29, punkt 318).
- 184 Om villkoret för det aktuella stödet är oupplösligen förbundet med stödets mål, ska dess förenlighet med andra bestämmelser än de som avser statligt stöd bedömas av kommissionen inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF och denna bedömning kan leda till att det aktuella stödet förklaras vara oförenligt med den inre marknaden. Om det aktuella villkoret kan avskiljas från stödets mål, är kommissionen däremot inte skyldig att bedöma dess förenlighet med andra bestämmelser än de som avser statligt stöd inom ramen för det förfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom Weyl Beef Products m.fl./kommissionen, punkt 181 ovan, EU:T:2001:28, punkt 77, och dom BUPA m.fl./kommissionen, punkt 132 ovan, EU:T:2008:29, punkt 314).
- 185 I förevarande fall framgår det av övervägandena ovan i punkterna 91–96 att skyldigheten att köpa inhemskt kol, prioritetsordningen och den ekonomiska ersättningen utgör villkor som är oupplösligen förbundna med det aktuella stödets mål, i den mening som avses i denna rättspraxis, vilket kommissionen för övrigt underförstått slog fast i det angripna beslutet genom att granska dessa i förhållande till andra bestämmelser än de som avser statligt stöd, i enlighet med nämnda rättspraxis.
- 186 Denna rättspraxis har tillämpats i fråga om prövningen av stödåtgärders förenlighet med reglerna om fri rörlighet för varor (dom Iannelli & Volpi, punkt 182 ovan, EU:C:1977:51), om etableringsfrihet (dom av den 19 september 2000, Tyskland/kommissionen, C-156/98, REG, EU:C:2000:467, punkterna 78 och 79), om fri konkurrens (dom Weyl Beef Products m.fl./kommissionen, punkt 181 ovan, EU:T:2001:28, punkt 75) och om förbud mot interna skatter och avgifter som skadar den inre marknaden (dom av den 3 maj 2001, Portugal/kommissionen, C-204/97, REG, EU:C:2001:233, punkterna 41 och 42).

- 187 I motsats till vad Greenpeace-España har hävdad har det i denna rättspraxis däremot inte fastslagits någon skyldighet för kommissionen att undersöka förenligheten av ett stöd eller en stödordning, som inte avser miljöskydd, utifrån unionens miljöskyddsregler.
- 188 Det har visserligen slagits fast att det ankommer på kommissionen att, vid bedömningen av en stödåtgärd utifrån de unionsrättsliga bestämmelserna om statligt stöd, beakta de miljöskyddskrav som anges i artikel 11 FEUF (dom *British Aggregates/kommissionen*, punkt 30 ovan, EU:C:2008:757, punkterna 90 och 92, dom av den 8 september 2011, kommissionen/Nederländerna, C-279/08 P, REU, EU:C:2011:551, punkt 75, och, vad särskilt beträffar beaktandet av principen att förorenaren ska betala, dom av den 16 juli 2014, *Tyskland/kommissionen*, T-295/12, överklagad, EU:T:2014:675, punkt 61). Unionsdomstolen har dock fastslagit en sådan skyldighet för kommissionen vid bedömningen av stöd som eftersträvar mål som är knutna till miljöskydd, eftersom stöd till förmån för miljöskydd kan förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b eller c FEUF.
- 189 I samband med bedömningen av en stödåtgärd som inte eftersträvar ett miljömål är kommissionen däremot inte skyldig att beakta miljölagstiftningen vid sin prövning av stödet och de villkor som är oupplösligen förbundna med stödet. Även om ett stöd till förmån för miljöskydd kan förklaras förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 b eller c FEUF, är nämligen ett stöd som får negativa effekter på miljön inte enbart av den anledningen till skada för upprättandet av den inre marknaden. Även om miljöskydd ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik, i synnerhet politik som är avsedd att upprätta den inre marknaden (artikel 11 FEUF; se även dom av den 13 september 2005, kommissionen/rådet, C-176/03, REG, EU:C:2005:542, punkt 42), utgör det egentligen inte en av beståndsdelarna i denna inre marknad, vilken definieras som ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs (artikel 26.2 FEUF). Det framgår dock av den ordalydelse som används i ovannämnda rättspraxis – genom vilken området för kommissionens kontroll i samband med ett förfarande avseende statligt stöd har utvidgats till att omfatta mer än iakttagandet av bestämmelserna i artikel 107 FEUF, särskilt artikel 107.3 FEUF, för att säkerställa sambandet mellan de bestämmelser som avser statligt stöd och de särskilda bestämmelserna i unionsrätten – att unionsdomstolen begränsar de andra reglerna än de som avser statligt stöd och vars efterlevnad ska kontrolleras gentemot de som kan ha en negativ inverkan på den inre marknaden. Unionsdomstolen anser nämligen att ”kommissionen [ska] göra en bedömning med avseende på relevanta bestämmelser som inte i strikt mening hör till de bestämmelser som avser statligt stöd endast om vissa av villkoren för stödet i fråga är så nära förbundna med stödets mål att deras eventuella bristande överensstämmelse med dessa bestämmelser med nödvändighet skulle påverka stödets förenlighet med den [inre] marknaden” (dom *BUPA m.fl./kommissionen*, punkt 132 ovan, EU:T:2008:29, punkt 314).
- 190 Om bedömningen av huruvida ett stöd som, såsom i förevarande fall, ska garantera en tryggad elförsörjning är förenligt med den inre marknaden delvis grundades på unionsrättens miljöbestämmelser, och om det efter denna bedömning ansågs att villkoren för detta stöd, särskilt de som innebär ett stöd till elproduktion från inhemskt kol, strider mot dessa bestämmelser, skulle ett sådant stöd förklaras oförenligt med den inre marknaden, även om det uppfyller villkoren för tillämpning i artikel 106.2 FEUF. Detta skulle medföra ett ingrepp i de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning vid införandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, och även en motsvarande utvidgning av kommissionens befogenheter vid utövandet av den behörighet som den tillerkänns enligt artiklarna 106 FEUF, 107 FEUF och 108 FEUF. Den behörighet som kommissionen utövar i det avseendet och det särskilda förfarandet för att undersöka stödets förenlighet med den inre marknaden kan emellertid inte ersätta fördragsbrottsförfarandet, genom vilket kommissionen förvissas sig om att medlemsstaterna iakttar samtliga bestämmelser i unionsrätten.
- 191 Det kan slutligen tilläggas att förstainstansrätten, i dom av den 13 januari 2004, *Thermenhotel Stoiser Franz m.fl./kommissionen* (T-158/99, REG, EU:T:2004:2, punkterna 156–161), gav i huvudsak ett sådant svar på ett argument som avsåg att kommissionen hade åsidosatt unionsrättens

miljöskyddsbestämmelser som föreskrivs i nuvarande artikel 191 FEUF, på grund av att det inte hade gjorts någon bedömning, i enlighet med ett direktiv som antagits på miljöområdet, av inverkan på miljön av den aktuella stödåtgärden, vilken inte specifikt eftersträvade ett miljömål. I det avseendet slogs det fast att de behöriga nationella myndigheternas eventuella åsidosättande av det aktuella direktivet i förekommande fall kan bli föremål för en fördragsbrottstalan, men det kan inte utgöra en betydande svårighet och därmed ingå i kommissionens bedömning av huruvida stödet är förenligt med den inre marknaden (se även, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 10 december 2013, kommissionen/Irland m.fl., C-272/12 P, REU, EU:C:2013:812, punkterna 45–49).

192 I förevarande fall följer härav att det ålåg kommissionen, i motsats till vad denna institution har anfört i sina inlagor, att undersöka den omtvistade åtgärden utifrån bestämmelserna om fri rörlighet för varor och om etableringsfrihet, vilket den för övrigt gjorde i det angripna beslutet. Kommissionen var däremot inte skyldig att undersöka den omtvistade åtgärdens förenlighet med miljöskyddsbestämmelserna, vilket den också gjorde i det angripna beslutet.

193 Härav följer även att de invändningar som avser åsidosättande av den fria rörligheten för varor, etableringsfriheten och direktiv 2005/89, vilket kompletterar det direktiv som reglerar den inre marknaden för el, inte är verkningslösa och kan därmed inte kan lämnas utan avseende. Den invändning som avser åsidosättande av miljöbestämmelserna och som är riktad mot de överväganden som angavs för fullständighetens skull i det angripna beslutet är däremot verkningslös och ska därmed lämnas utan avseende.

Huruvida talan kan bifallas såvitt avser denna grund

– Åsidosättande av artiklarna 28 FEUF och 34 FEUF om fri rörlighet för varor

194 Sökandebolaget har gjort gällande att den omtvistade åtgärden strider mot artiklarna 28 FEUF och 34 FEUF, genom att den påverkar handeln med el i unionen och komplicerar importen av råvaror från andra medlemsstater i syfte att producera el. Vidare är detta åsidosättande av bestämmelserna om fri rörlighet för varor inte befogat. Sökandebolaget har i det avseendet hänvisat till de argument varigenom bolaget har bestritt att den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som infördes i förevarande fall är motiverad och proportionerlig samt ifrågasatt relevansen av den dom som kommissionen omnämnde i det angripna beslutet till stöd för sin ståndpunkt att den omtvistade åtgärden är motiverad av hänsyn till allmän säkerhet.

195 I det angripna beslutet fann kommissionen, med stöd av rättspraxis, att den omtvistade åtgärden inte kunde likställas med en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ restriktion, enbart på grund av att den främjade den inhemska produktionen av el och kol (punkt 152). Kommissionen angav att det inte fanns någon omständighet som visade att de restriktiva verkningar på marknaderna för el och bränsle som den omtvistade åtgärden orsakade överskred vad som var nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvades med det aktuella stödet, nämligen den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som avser produktion av el från inhemskt kol, inom de begränsningar som fastställs i direktiv 2003/54 (punkt 153 i det angripna beslutet). Med stöd av dom av den 10 juli 1984, Campus Oil m.fl. (72/83, REG, EU:C:1984:256) och direktiv 2003/54, tillade kommissionen att de potentiella hindren för den fria rörligheten för kol och el som prioritetsordningen orsakade omfattades av det skäl avseende skydd för allmän säkerhet som föreskrivs i artikel 36 FEUF (punkt 154 i det angripna beslutet).

196 Tribunalen påpekar att det följer av den rättspraxis som citerades i det angripna beslutet att enbart den omständigheten att ett system med stöd som beviljas av en stat eller med hjälp av statliga medel åtminstone indirekt är ägnat att hindra importen av liknande eller konkurrerande varor från andra medlemsstater endast på grund av att det gynnar vissa inhemska företag eller viss inhemsk

produktion, inte i sig är tillräcklig för att likställa ett stöd som sådant med en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion enligt artikel 34 FEUF (dom Iannelli & Volpi, punkt 182 ovan, EU:C:1977:51, punkt 10).

- 197 Vidare har domstolen redan slagit fast att målet att trygga elförsörjningen omfattades av begreppet allmän säkerhet, som utgör ett av de hänsyn som kan motivera sådana importrestriktioner som föreskrivs i artikel 36 FEUF (dom Campus Oil m.fl., punkt 195 ovan, EU:C:1984:256, punkt 35). Den omständigheten att ett stöd i sig ofta medför ett skydd och därmed en viss avskärmning av marknaden i förhållande till produktionen hos företag som inte gynnas av detta, kan inte innebära restriktiva verkningar som går utöver vad som är nödvändigt för att de mål som tillåts genom fördraget ska kunna uppnås med hjälp av stödet (dom Iannelli & Volpi, punkt 182 ovan, EU:C:1977:51, punkt 15).
- 198 De argument som sökandebolaget har anfört kan dock inte ligga till grund för att ifrågasätta att denna rättspraxis är tillämplig i förevarande fall.
- 199 För det första har nämligen sökandebolaget inskränkt sig till att åberopa ett allmänt resonemang avseende den omtvistade åtgärdens restriktiva verkningar på marknaderna för el och bränsle, utan att lägga fram de utförliga uppgifter som enligt ovannämnda rättspraxis krävs för att ett statligt stöd även ska anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan. Även om det antas att påståendet om ett fullständigt produktionsstopp vid de kraftverk som använder importerat kol kan anses utgöra en sådan detaljerad uppgift, framgår det av punkt 168 ovan att detta påstående inte är tillräckligt underbyggt.
- 200 För det andra gör de av sökandebolaget åberopade skillnaderna mellan förevarande tvist och det mål som utmynnade i den ovan i punkt 195 nämnda domen Campus Oil m.fl. (EU:C:1984:256) under alla omständigheter inte möjligt att ifrågasätta skälet till den omtvistade åtgärden av hänsyn till garantin för en tryggad elförsörjning på grundval av artikel 36 FEUF. Inget av de argument som sökandebolaget har anfört syftar nämligen till att ifrågasätta den omständigheten att målet att trygga elförsörjningen har likställts med det skäl avseende allmän säkerhet som föreskrivs i nämnda bestämmelse. Vidare har sökandebolaget huvudsakligen upprepat argument och uppgifter som redan har underkänts, särskilt i samband med svaret på de argument som avsåg att den omtvistade åtgärden är omotiverad och oproportionerlig samt att det har förekommit maktmissbruk, vilka anfördes inom ramen för den tredje grunden (se punkterna 173 och 177 ovan). Slutligen har sökandebolaget bortsett från de begränsningar som omger de restriktioner som den omtvistade åtgärden påstås ha gett upphov till, och som särskilt följer av iakttagandet av bestämmelserna i artikel 11.4 i direktiv 2003/54 (se punkt 166 ovan).
- 201 Härav följer att den invändning som avser åsidosättande av artiklarna 28 FEUF och 34 FEUF inte kan godtas.
- Åsidosättande av artikel 49 FEUF om etableringsfrihet
- 202 Sökandebolaget har gjort gällande att den omtvistade åtgärden strider mot artikel 49 FEUF, genom att den kan avskräcka de företag som driver kraftverk som producerar el från andra energikällor än inhemskt kol och som är etablerade i andra medlemsstater från att träda in på den spanska marknaden.
- 203 I det angripna beslutet fann kommissionen, av samma skäl som hade lett den till slutsatsen att det inte skett något åsidosättande av bestämmelserna om fri rörlighet för varor, att den omtvistade åtgärden inte stred mot bestämmelserna om etableringsfrihet (punkt 155).

204 Eftersom sökandebolaget inte har anfört något argument som kan ifrågasätta relevansen av att bedömningen avseende den fria rörligheten för varor överfördes på prövningen av huruvida etableringsfriheten hade åsidosatts, och eftersom bolaget i synnerhet inte har anfört något argument som bestrider skälet för ett eventuellt hinder för etableringsfriheten av hänsyn till garantin för en tryggad försörjning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 mars 2009, kommissionen/Italien, C-326/07, REG, EU:C:2009:193, punkt 69 och där angiven rättspraxis), kan tribunalen inte heller godta den invändning som avser åsidosättande av artikel 49 FEUF.

– Åsidosättande av direktiv 2005/89

205 Sökandebolaget har gjort gällande att den omtvistade åtgärden undergräver de mål som har fastställts i direktiv 2005/89, genom att den inte iakttar kravet på att vara marknadsbaserad och icke-diskriminerande (skäl 10) och att den inte heller är förenlig med kraven på en konkurrensutsatt inre elmarknad (artikel 1.2). Sökandebolaget har i det avseendet hänvisat till de argument som det har anfört inom ramen för den tredje grunden.

206 Tribunalen påpekar att direktiv 2005/89 syftar till att komplettera bestämmelserna i direktiv 2003/54 om staternas möjlighet att ålägga elföretag att tillhandahålla allmännyttiga tjänster för att garantera en tryggad försörjning (skäl 1 i direktiv 2005/89), särskilt genom att harmonisera strategierna för att trygga elförsörjningen i unionen (skäl 3 i direktiv 2005/89). Som kommissionen har anfört inskränker sig dessutom direktiv 2005/89 i huvudsak till att fastställa mål (artikel 1) och de omständigheter som ska beaktas vid utarbetandet och genomförandet av åtgärder som syftar till att säkerställa en tryggad försörjning (artikel 3).

207 Därav kan slutsatsen dras att den konkreta åtgärden att, med hänsyn till försörjningstryggheten, ge prioritet åt produktionsanläggningar som använder inhemska bränslekällor, vilken föreskrivs i artikel 11.4 i direktiv 2003/54, inte som sådan kan anses vara oförenlig med direktiv 2005/89. Eftersom sökandebolaget till stöd för sin invändning har nöjt sig med att hänvisa till de argument som bolaget har åberopat till stöd för den tredje grunden, varigenom det bland annat har bestritts att den omtvistade åtgärden är motiverad och proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet att garantera en tryggad elförsörjning, och eftersom det har slagits fast att dessa argument inte kunde visa att det skett ett åsidosättande av artikel 11.4 i direktiv 2003/54 (se punkt 173 ovan), kan den invändning som avser åsidosättande av direktiv 2005/89 inte godtas. Det saknas därvid anledning att ta ställning till huruvida invändningen kan tas upp till prövning, vilket kommissionen har bestritt.

– Åsidosättande av artikel 3 FEU, artiklarna 11 FEUF och 191 FEUF samt direktiv 2003/87

208 För fullständighetens skull ska det fastslås att även om det antas att den invändning som avser åsidosättande av dessa miljöbestämmelser har verkan, kan den under alla omständigheter inte godtas, eftersom den till viss del inte kan prövas och i övriga delar är ogrundad.

209 Vad först beträffar frågan huruvida påståendena om att miljöbestämmelserna åsidosattes kan tas upp till sakprövning, kan vissa av dessa avvisas, antingen på grund av att de åberopades av sökandebolaget för första gången i repliken, i strid med artikel 48.2 i rättegångsreglerna, eller på grund av att de åberopades av Greenpeace-España, som har intervenerat till stöd för sökandebolagets yrkanden, i strid med artikel 40 fjärde stycket i domstolens stadga och artikel 116.3 i rättegångsreglerna (se även den rättspraxis som nämnts ovan i punkt 111).

210 Sökandebolaget, liksom Greenpeace-España, har i huvudsak gjort gällande att den omtvistade åtgärden leder till en ökning av förorenande utsläpp i strid med bestämmelserna i artikel 3 FEU, artiklarna 11 FEUF och 191 FEUF om beaktande av miljöskyddsålet vid genomförandet av unionens politik och med bestämmelserna i direktiv 2003/87.

211 Det följer av artikel 3.3 FEU att "[u]nionen ska verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på välavvägd ekonomisk tillväxt och på prisstabilitet, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft där full sysselsättning och sociala framsteg eftersträvas, samt på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö ...". I artikel 11 FEUF föreskrivs att "[m]iljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik". I artikel 191 FEUF anges följande:

"1. Unionens miljöpolitik ska bidra till att följande mål uppnås:

— Att bevara, skydda och förbättra miljön.

— Att skydda människors hälsa.

— Att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.

— Att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem, särskilt för att bekämpa klimatförändringen.

– ..."

212 För att fullgöra de åtaganden som unionen och medlemsstaterna har gjort enligt Kyotoprotokollet (skälen 4 och 5 i direktivet), införs det genom direktiv 2003/87 ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen, vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser (artikel 1 i direktivet).

213 Sökandebolaget har i repliken vidare gjort gällande att det skett ett åsidosättande av de bestämmelser i direktiv 2003/87 varigenom utsläppsrätterna för växthusgaser upphör att vara delvis gratis från och med år 2013. Systemet med auktionering av utsläppsrätter, och att utsläppsrätterna därmed upphör att vara gratis, inrättas genom artikel 10 i direktiv 2003/87. I artikel 10a.1 och 10a.3 i nämnda direktiv, vilken sökandebolaget uttryckligen har citerat, utesluts elproducenter från den gratis tilldelningen av utsläppsrätter. Greenpeace-España har även gjort gällande, såsom föreningen uppgav vid förhandlingen, att det skett ett åsidosättande av bestämmelserna i artiklarna 10a.1 tredje stycket och 10c i direktiv 2003/87.

214 Greenpeace-España har även gjort gällande att det skett ett åsidosättande av den i artikel 191.2 FEUF fastställda principen att förorenaren ska betala.

215 Av denna sammanfattning av de bestämmelser som åberopats kan således slutsatsen dras att sökandebolaget inte har rätt att för första gången i repliken åberopa invändningen om att det skett ett åsidosättande av de bestämmelser i direktiv 2003/87 som rör att utsläppsrätterna inte är gratis från och med år 2013. Denna invändning grundar sig på omständigheter som sökandebolaget kände till vid den tidpunkt då det väckte sin talan och kan inte anses utgöra en utvidgning av de allmänna påståendena om att miljöskyddsmålen åsidosattes till följd av ökningen av förorenande utsläpp. Den innefattar nämligen en ny faktisk och rättslig argumentation, som grundar sig på åsidosättandet av en särskild bestämmelse i direktiv 2003/87, vilken föreskriver att från och med år 2013 ska betalning erläggas för vissa av de utsläppsrätter för växthusgaser som tilldelas varje medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 oktober 2010, Umbach/kommissionen, T-474/08, EU:T:2010:443, punkt 60 och där angiven rättspraxis).

216 Eftersom sökandebolaget inte har rätt att för första gången i repliken åberopa den i föregående punkt nämnda invändningen, har inte heller Greenpeace-España, i egenskap av intervenient, rätt att åberopa nämnda invändning. Greenpeace-España har vidare inte rätt att göra gällande att det skett ett åsidosättande av artikel 191.2 FEUF, vilket sökandebolaget inte har hävdats i samband med sin invändning om att det skett ett åsidosättande av miljöbestämmelserna.

- 217 Vad vidare beträffar frågan huruvida det finns fog för de andra påståendena om att miljöbestämmelserna åsidosätts, erinrar tribunalen om att kommissionen i det angripna beslutet – som svar på vissa tredje parter påståenden om att den omtvistade åtgärden stred mot unionens miljölagstiftning – slog fast att det förhållandet att denna åtgärd medförde en ökning av koldioxidutsläppen från de kraftverk som använder inhemskt kol och till en höjning av priserna på utsläppsrätter inte skulle leda till en ökning av den koldioxid som totalt sett släpps ut i Spanien, vilken mängd i princip skulle hålla sig inom de gränser som motsvarar de åtaganden som de spanska myndigheterna har gjort, med hänsyn till det system för handel med utsläppsrätter som har inrättats genom direktiv 2003/87 (punkterna 156 och 157 i det angripna beslutet).
- 218 I direktiv 2003/87 föreskrivs att nationella tilldelningsplaner ska antas, bland annat för perioden 2008–2012, och ska godkännas av kommissionen. Dessa planer gör det möjligt för varje medlemsstat att fastställa fördelningen av utsläppsrätter bland det sammanlagda antalet utsläppsrätter som medlemsstaten har tilldelats. Detta sammanlagda antal fastställs på förhand och utsläppsrätterna kan därefter bli föremål för handel inom gränserna för detta sammanlagda antal, inom ramen för systemet med ”cap-and-trade”, vilket omnämns i punkt 157 i det angripna beslutet. Den påstådda ökningen av utsläpp av växthusgaser från de kraftverk som använder inhemskt kol till följd av den omtvistade åtgärden kan således inte i sig utgöra hinder för Konungariket Spanien att iaktta de utsläppsgränser som följer av genomförandet av direktiv 2003/87 (se, för ett liknande resonemang, beslut Gas Natural Fenosa SDG/kommissionen, punkt 87 ovan, EU:T:2011:53, punkt 100) och kan följaktligen inte leda till en ökning av förorenande utsläpp i Spanien.
- 219 Vidare har sökandebolaget och Greenpeace-España inte lagt fram några uppgifter, som kommissionen hade kunnat ha kännedom om vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet, som kan visa att nämnda ökning skulle hindra de spanska myndigheterna från att iaktta den maximigräns som fastställts i tilldelningsplanen för Spanien, särskilt som den omtvistade åtgärden leder till att produktionen vid de kraftverk som använder inhemskt kol med förtur ersätter produktionen vid de kraftverk som använder eldningsolja och importerat kol (punkterna 41 och 161 i det angripna beslutet), det vill säga att det i praktiken skulle leda till att produktionsformer som obestriddligen är förorenande ersätts med andra förorenande produktionsformer. Med beaktande av att importerat kol på detta sätt byts ut mot inhemskt kol, kan det vidare inte heller anses, såsom Greenpeace-España i huvudsak har hävdats, att den omtvistade åtgärden främjar elproduktion från kol i strid med syftet med och andan i direktiv 2003/87.
- 220 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser någon del av den fjärde grunden.

Den femte grunden: Åsidosättande av förordning nr 1407/2002

- 221 Sökandebolaget har hävdats att den omtvistade åtgärden strider mot artikel 4 e i förordning nr 1407/2002, vilken förbjuder snedvridningar av konkurrensen på elmarknaden, och artikel 6 i samma förordning, i vilken principen om en gradvis minskning av stödet till kolindustrin fastställs.
- 222 Tribunalen påpekar inledningsvis att i förordning nr 1407/2002 fastslogs principen att en produktionskapacitet för kol ska bevaras med hjälp av statligt stöd (skäl 7). Genom rådets beslut 2010/787/EU av den 10 december 2010 om statligt stöd för att underlätta nedläggning av icke-konkurrenskraftiga kolgruvor (EUT L 336, s. 24), vilket efterträdde förordning nr 1407/2002 när denna förordning upphörde att gälla, förlängdes möjligheten för medlemsstaterna att bevilja stöd som ska täcka bland annat de kostnader som är förknippade med kol avsett för elproduktion fram till år 2018 (artiklarna 2 och 3 i beslut 2010/787).

- 223 I det angripna beslutet bedömde kommissionen dessutom att förordning nr 1407/2002 utgjorde en särskild grund för godkännandet av vissa stöd och kunde inte begränsa eller inskränka tillämpningsområdet för artikel 106.2 FEUF. Vidare underkände kommissionen påståendet om att den omtvistade åtgärden innebar att ytterligare stöd beviljades kolgruvorna utöver de som var tillåtna enligt förordning nr 1407/2002 (punkt 150 i det angripna beslutet).
- 224 Kommissionen grundade sig därvid på de bestämmelser i den omtvistade åtgärden som föreskriver att de kvantiteter kol som ska köpas av de gynnade kraftverken inte kommer att överskrida de kvantiteter som fastställs i den ”nationella planen om en strategisk kolreserv för perioden 2006–2012”, som den hade godkänt med tillämpning av förordning nr 1407/2002. Kommissionen påpekade även att de stöd som beviljades enligt förordning nr 1407/2002 endast täckte skillnaden mellan kolproducenternas produktionskostnader och deras intäkter från försäljningen (punkterna 64, 65 och 102 i det angripna beslutet). Det följer härav, såsom kommissionen har framhållit i sina inlagor, att de intäkter som den omtvistade åtgärden genererade till förmån för kolproducenterna automatiskt minskar storleken på det direkta stöd som är tillåtet enligt förordning nr 1407/2002.
- 225 Under dessa omständigheter och då sökandebolaget inte har anfört något konkret argument eller någon konkret uppgift i syfte att bestrida den omtvistade åtgärdens innehåll och verkningar, såsom dessa har beskrivits ovan, finner tribunalen att talan inte kan bifallas såvitt avser förevarande grund, vilken avser att det skett ett åsidosättande av de bestämmelser i förordning nr 1407/2002 som förbjuder snedvridningar av konkurrensen och föreskriver en gradvis minskning av stödet till kolindustrin.
- 226 Av det ovan anförda följer att talan ska ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 227 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att sökandebolaget ska förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader. Eftersom sökandebolaget har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.
- 228 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Konungariket Spanien ska därför bära sina rättegångskostnader. De andra intervenienterna ska också bära sina respektive rättegångskostnader, i enlighet med artikel 87.4 tredje stycket i rättegångsreglerna.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Castelnuo Energía, SL ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.**
- 3) **Konungariket Spanien, Greenpeace-España, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, E.ON Generación, SL, Comunidad Autónoma de Castilla y León och Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) ska bära sina respektive rättegångskostnader.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 3 december 2014.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten	2
Förfarandet och parternas yrkanden	4
Rättslig bedömning	5
1. Upptagande till sakprövning	5
2. Prövning i sak	9
Den första grunden: Åsidosättande av sökandebolagets processuella rättigheter som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF samt de allmänna principerna om iakttagande av rätten till försvar och om god förvaltningssed	9
Indicier avseende det preliminära granskningsförfarandet	11
– Det första indiciet: Det preliminära granskningsförfarandets längd	11
– Det andra indiciet: Skriftväxlingen mellan kommissionen och de spanska myndigheterna	12
– Det tredje indiciet: Ändringen av den omtvistade åtgärden	13
– Det fjärde indiciet: De spanska myndigheternas och de spanska aktörernas invändningar	14
Indicier avseende innehållet i det angripna beslutet	15
– Det första indiciet: Den ofullständiga analysen av den omtvistade åtgärden	15
– Det andra indiciet: Den otillräckliga granskningen av den tjänst av allmänt ekonomiskt intresse som införts i förevarande fall	17
– Det tredje indiciet: Den omtvistade åtgärdens oförenlighet med olika bestämmelser i fördraget och i sekundärrätten	18
– Det fjärde indiciet: Den otillräckliga och ofullständiga granskningen av den omtvistade åtgärden i förhållande till miljöbestämmelserna	18
Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 106.2 FEUF, av artikel 107 FEUF och av motiveringsskyldigheten	20
Den omständigheten att det inte gjordes en granskning av den omtvistade åtgärdens samtliga beståndsdelar	20
Den omständigheten att skyldigheten att köpa inhemskt kol inte kvalificerades som oförenligt statligt stöd	20
Den tredje grunden: Åsidosättande av artikel 106.2 FEUF, av rambestämmelserna för tjänsterna av allmänt ekonomiskt intresse och av artikel 11.4 i direktiv 2003/54, samt uppenbart oriktiga bedömningar och maktmissbruk	21
Skälet till införandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse	21

Huruvida den omtvistade åtgärden är proportionerlig med hänsyn till det eftersträvade målet med tjänsten av allmänt ekonomiskt intresse	25
Huruvida det har förekommit maktmissbruk	30
Den fjärde grunden: Åsidosättande av andra bestämmelser i fördraget och i sekundärrätten än de som avser statligt stöd	30
Huruvida grunden har verkan	30
Huruvida talan kan bifallas såvitt avser denna grund	33
– Åsidosättande av artiklarna 28 FEUF och 34 FEUF om fri rörlighet för varor	33
– Åsidosättande av artikel 49 FEUF om etableringsfrihet	34
– Åsidosättande av direktiv 2005/89	35
– Åsidosättande av artikel 3 FEU, artiklarna 11 FEUF och 191 FEUF samt direktiv 2003/87 ...	35
Den femte grunden: Åsidosättande av förordning nr 1407/2002	37
Rättegångskostnader	38